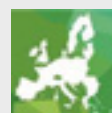


Sprawozdanie specjalne

Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5768-0	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/417627	QJ-AB-16-023-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5759-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/593328	QJ-AB-16-023-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5805-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/996559	QJ-AB-16-023-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia rys. 1 i 5 oraz zdjęć na rys. 2 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.

Sprawozdanie specjalne

Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli II, której przewodniczy członek Trybunału Henri Grethen i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak spójność, wzrost gospodarczy i włączenie społeczne. Kontrolą kierował Oskar Herics, członek sprawozdawca, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Thomas Obermayr, attaché w gabinecie członka; Pietro Puricella, kierownik; Luc T'Joen, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Kurt Bungartz, Luis de la Fuente Layos, Rafał Gorajski, Enrico Grassi, Di Hai, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Afonso Malheiro de Castro i Christian Wieser.



Od lewej: T. Obermayr, E. Grassi, C. Wieser, P. Puricella, A. Malheiro de Castro, A. Kliś-Lemieszonek, O. Herics, L. T'Joen, R. Gorajski, D. Hai.

Punkt

Glosariusz

I–IV **Streszczenie**

1–25 **Wstęp**

1–7 **Główne cechy usług portowych w Europie**

8–9 **Usługi oferowane przez operatorów portów**

10–16 **Główne inicjatywy polityczne i ustawodawcze w odniesieniu do portów**

17–24 **Finansowanie infrastruktury portowej**

25 **Poprzednie sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące portów**

26–30 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

31–101 **Uwagi**

31–49 **Główne uchybienie w unijnych i krajowych strategiach portowych – brakło terminowej i właściwie skoordynowanej realizacji w odniesieniu do dobrze zaplanowanego zwiększenia przepustowości portów**

33–37 **Każde z pięciu państw członkowskich objętych wizytą opracowało krajową strategię rozwoju portów, lecz brakło solidnych planów wdrażania i dobrej koordynacji**

38–49 **Strategia UE w zakresie portów rozwijała się na przestrzeni czasu, lecz nadal brakuje miarodajnych informacji na temat planowania przepustowości**

50–81 **Infrastruktura portowa finansowana przez UE – infrastruktura niewykorzystana i częściowo niewykorzystana, opóźnienia i przekroczenia kosztów oraz nietrwałość inwestycji ze względu na finansowanie podobnej infrastruktury w sąsiadujących portach**

52–55 **Inwestycje unijne prowadzą do powstania dużej ilości niewykorzystanej lub częściowo niewykorzystanej infrastruktury**

56–61 **Opóźnienia i przekroczenia kosztów w szeregu projektów**

62–65 **Finansowanie ze środków UE przyniosło znikomy efekt gospodarności**

66–73 **Finansowanie podobnej infrastruktury zwiększa ryzyko nietrwałych inwestycji**

74–81 **Nieskuteczna koordynacja między Komisją a EBI w zakresie finansowania infrastruktury portowej**

- 82–101 **Zapewnienie portom równych warunków działania – konieczność zagwarantowania w większym stopniu, by wspólne reguły, np. w dziedzinie pomocy państwa i kontroli celnej, były stosowane spójnie**
- 83–87 **Potrzeba lepszego egzekwowania zasad pomocy państwa na rzecz portów na poziomie państw członkowskich i Komisji**
- 88–92 **Komisja musi przyjąć bardziej aktywne podejście do pomocy państwa na rzecz portów**
- 93–99 **Sprawowane przez Komisję monitorowanie praktyk państw członkowskich w zakresie kontroli celnej nie obejmuje kluczowych informacji**
- 100–101 **Inicjatywa „Niebieski pas” pokazuje, w jak niekorzystnej sytuacji znajduje się transport morski w porównaniu z transportem drogowym**

102–114 **Wnioski i zalecenia**

- Załącznik I – Wydatki z funduszy unijnych na projekty z zakresu transportu morskiego (2000–2013)**
- Załącznik II – Przegląd zbadanych projektów w podziale na państwa członkowskie**
- Załącznik III – Przegląd nieukończonych projektów**
- Załącznik IV – Główne cechy systemów portowych państw członkowskich oraz przegląd wsparcia UE i EBI na rzecz skontrolowanych obszarów portowych (2000–2013)**
- Załącznik V – Przegląd suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników współfinansowanej ze środków UE**
- Załącznik VI – Przegląd decyzji w sprawie pomocy państwa od 2007 r.**

Odpowiedzi Komisji

Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci: Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) to następcza Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej, która została utworzona przez Komisję Europejską w 2006 r. w celu zarządzania techniczną i finansową realizacją programu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). W dniu 1 stycznia 2014 r. INEA oficjalnie rozpoczęła prace nad wdrożeniem części następujących programów UE: instrumentu „Łącząc Europę”, programu „Horyzont 2020” oraz programów kontynuacyjnych (TEN-T i Marco Polo na lata 2007–2013).

Autostrady morskie: „Autostrady morskie” to termin używany w odniesieniu do morskiej części transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). Program ten zapewnia finansowanie: a) połączeń morskich między portami w ramach sieci kompleksowej lub między portem w ramach sieci kompleksowej a portem państwa trzeciego w przypadkach, gdy takie połączenia mają znaczenie strategiczne dla UE; b) wyposażenia portów, terminali towarowych, platform logistycznych i wiosek towarowych położonych poza obszarem portu, ale powiązanych z obsługą portu, technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), takich jak elektroniczne systemy zarządzania logistyką, procedur w zakresie bezpieczeństwa i ochrony oraz procedur administracyjnych i celnych w co najmniej jednym państwie członkowskim; c) infrastruktury zapewniającej bezpośredni dostęp do łądu i morza; d) działań, które przynoszą szersze korzyści i nie są powiązane z określonymi portami, takich jak usługi i działania wspierające mobilność osób i towarów, działań na rzecz poprawy ekologiczności, takich jak dostawa energii elektrycznej od strony łądu, przyczyniająca się do ograniczenia emisji ze statków, udostępniania sprzętu przeznaczanego do łamania pokrywy lodowej, działań zapewniających żeglowność przez cały rok, pogłębiania i urządzeń do pobierania paliw alternatywnych, a także optymalizacji procesów, procedur i czynnika ludzkiego oraz platformy TIK i systemów informacyjnych, w tym systemów zarządzania ruchem i sprawozdawczości elektronicznej.

Dwudziestostopowa jednostka ekwiwalentna (TEU): Jednostka pomiaru pojemności ładunkowej używana do określania pojemności kontenerowców i terminali kontenerowych. Odpowiada ona objętości kontenera intermodalnego o długości 20 stóp, używanego w różnych rodzajach transportu, w tym morskim, kolejowym i drogowym.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych. Cel ten osiągnięty jest poprzez finansowe wsparcie tworzenia infrastruktury i produktywnych inwestycji sprzyjające tworzeniu miejsc pracy, przede wszystkim na rzecz przedsiębiorstw.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne: Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują pięć odrębnych funduszy, których celem jest zmniejszenie dysproporcji regionalnych w całej UE, przy czym ich ramy polityczne obejmują siedmioletni okres budżetowy WRF. Fundusze te obejmują: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Fundusz Spójności: Fundusz Spójności ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez finansowanie projektów w zakresie środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej unijnej.

Infrastruktura portowa: Infrastruktura powstała w wyniku prac mających na celu zapewnienie statkom możliwości bezpiecznego przybijania do brzegu i cumowania (np. nabrzeża, groble, falochrony), umożliwienie przemieszczania statków między obszarami wodnymi znajdującymi się na różnych poziomach (śluzy) lub utworzenie urządzeń do budowy lub naprawy statków (np. suche doki).

Instrument „Łącząc Europę”: Instrument „Łącząc Europę” zapewnia od 2014 r. pomoc finansową na rzecz trzech sektorów – energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W tych trzech obszarach instrument „Łącząc Europę” określa priorytety inwestycyjne, które należy zrealizować w nadchodzącej dekadzie, takie jak korytarze gazowe i elektryczne, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, połączone korytarze transportowe i bardziej ekologiczne środki transportu, szybsze połączenia szerokopasmowe i sieci cyfrowe.

Korekty finansowe: Korekty finansowe mają chronić budżet UE przed obciążeniem go błędnymi lub nieprawidłowymi wydatkami. W przypadku wydatków objętych zarządzaniem dzielonym, za odzyskiwanie nieprawidłowo dokonanych płatności odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie. Korekty finansowe mogą zostać zrealizowane w formie wycofania nieprawidłowych wydatków z deklaracji przedstawianych przez państwa członkowskie lub w formie odzyskania określonych kwot od beneficjentów. Korekty finansowe mogą być również nakładane przez Komisję.

„Niebieski pas”: Ramy polityki dla inicjatywy „Niebieski pas” składały się z dwóch działań – dalszego uproszczenia programu regularnych linii żeglugowych, który ma zastosowanie od marca 2014 r., oraz opracowania manifestu elektronicznego (tzw. manifestu celnego towarów) umożliwiającego odróżnienie ładunków z UE na pokładzie statku od tych pochodzących spoza Unii w celu ułatwienia transportu towarów unijnych. Nowy manifest będzie jednym z narzędzi, którymi dysponował będzie podmiot określający unijny status towarów. Środek ten ma zastosowanie od dnia 1 maja 2016 r. w przypadku upoważnionych podmiotów. Podmioty nieupoważnione będą miały możliwość zarejestrowania dowodów statusu unijnego w nowej scentralizowanej bazie danych prowadzonej przez urzędy celne, która ma stać się w pełni operacyjna w październiku 2019 r. W celu zharmonizowania manifestu towarów wymaganego przez władze krajowe w momencie, gdy statki zawijają do portów UE lub je opuszczają, stworzony został projekt pilotażowy „e-Manifest”. Składanie i wymiana tego elektronicznego manifestu będą odbywały się za pośrednictwem prototypu europejskiego morskiego pojedynczego punktu kontaktowego opracowanego przez EMSA.

Polityka spójności: Polityka spójności to jeden z największych obszarów polityki w dziedzinie wydatków UE. Jej celem jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami poprzez restrukturyzację podopadających stref przemysłowych, różnicowanie obszarów wiejskich i wspieranie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej. Finansowana jest poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności.

Pomoc państwa: Pomoc państwa jest wszelką formą bezpośredniego lub pośredniego wsparcia finansowego udzielanego przez organy publiczne przedsiębiorstwom sektora prywatnego. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zasadniczo zakazuje pomocy państwa w ramach wspólnego rynku, chyba że jest ona należycie uzasadniona. Unijne zasady pomocy państwa określają, w jakiej sytuacji takie wsparcie nie zakłóca (lub nie grozi zakłóceniem) konkurencji. Komisja Europejska posiada wyłączną kompetencję do oceny zgodności pomocy państwa udzielonej przez państwa członkowskie z tymi przepisami. Decyzje i działania proceduralne podejmowane przez Komisję Europejską podlegają przeglądowi dokonywanemu przez Sąd i Trybunał Sprawiedliwości.

Port przeładunkowy: Porty przeładunkowe to porty, w których towary są załadowywane na inny statek lub niekiedy na inny rodzaj transportu w celu dostarczenia do miejsca przeznaczenia.

Porty bazowe: Porty bazowe to porty morskie UE uważane za posiadające znaczenie strategiczne. W 2013 r. Komisja przygotowała wykaz 104 portów bazowych. Od państw członkowskich wymaga się zapewnienia do 2030 r. odpowiedniego połączenia między tymi portami a liniami kolejowymi, szlakami żeglugi śródlądowej i siecią dróg.

Porty dostępne: Porty dostępne to porty, które odpowiadają na potrzeby gospodarcze i przemysłowe swojego obszaru oddziaływania (zaplecza lądowego). Porty mieszane obsługują zarówno ruch dostępowy, jak i przeładunkowy.

Program operacyjny (PO): Program operacyjny (PO) określa priorytety i cele szczegółowe państw członkowskich oraz sposoby wykorzystania środków finansowych (środków unijnych oraz krajowego współfinansowania publicznego i prywatnego) na finansowanie projektów w danym okresie (zwykle siedmiu lat). Projekty takie muszą przyczyniać się do osiągnięcia pewnej liczby celów określonych dla osi priorytetowych PO. PO mogą otrzymywać finansowanie z EFRR, Funduszu Spójności lub EFS. PO jest przygotowywany przez dane państwo członkowskie i musi zostać zatwierdzony przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. W okresie realizacji PO może być modyfikowany tylko za zgodą obu stron.

Suprastruktura portowa: Aktywa trwałe (np. wiaty, magazyny, budynki biurowe) wzniesione w obrębie infrastruktury, a także wyposażenie stałe i ruchome (np. dźwigi) wykorzystywane na obszarze portu.

Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T): Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) to planowany zbiór sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego w Europie. Sieci TEN-T stanowią część szerszego systemu sieci transeuropejskich (TEN), obejmującego sieć telekomunikacyjną (eTEN) oraz proponowaną sieć energetyczną (TEN-E). Rozwój infrastruktury w ramach TEN-T jest ściśle powiązany z wdrażaniem i dalszym rozwojem unijnej polityki transportowej.

Warunki wstępne: Warunki wstępne to warunki oparte na kryteriach określonych wcześniej w umowach partnerstwa, których spełnienie uważa się za konieczne w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania finansowania unijnego objętego takimi umowami. Państwa członkowskie, przygotowując programy operacyjne współfinansowane z EFRR, Funduszu Spójności i EFS na okres programowania 2014–2020, muszą ocenić, czy spełniono te warunki. W przypadku niespełnienia warunków wstępnych należy przygotować plany działania zapewniające ich spełnienie do dnia 31 grudnia 2016 r.

I W Unii Europejskiej (UE) porty morskie mają bardzo duże znaczenie gospodarcze. W 23 spośród 28 państw członkowskich UE znajduje się ponad 1,2 tys. komercyjnych portów morskich. Stanowią one kluczowe węzły w globalnej sieci handlowej, gdyż obsługują około trzech czwartych handlu towarami między UE a państwami nieczłonkowskimi oraz ponad jedną trzecią transportu towarowego w obrębie UE. Szacuje się, że w 2013 r. europejski sektor żeglugi morskiej odpowiadał za ok. 1% unijnego PKB oraz zapewniał zatrudnienie dla ok. 2,2 mln osób.

II Inwestycje w infrastrukturę portową kwalifikują się do współfinansowania unijnego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności w ramach zarządzania dzielonego, a także ze środków transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) i instrumentu „Łącząc Europę” w ramach zarządzania bezpośredniego sprawowanego przez Komisję Europejską. W latach 2000–2013 z budżetu UE na inwestycje w portach przekazano finansowanie w łącznej wysokości ok. 6,8 mld euro. Oprócz wsparcia z budżetu UE inwestycje w portach były finansowane pożyczkami Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w kwocie ok. 10,1 mld euro.

III Trybunał ocenił strategie Komisji i państw członkowskich w zakresie morskiego transportu towarowego w UE oraz efekt gospodarności wynikający z unijnych inwestycji w porty. W tym celu kontrolą objęto 37 nowych projektów i pięć projektów poddanych ponownej ocenie. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że:

- długoterminowe strategie rozwoju portów wprowadzone w życie przez państwa członkowskie i Komisję nie stworzyły solidnej i spójnej podstawy do planowania wymaganej przepustowości w portach UE oraz do określenia niezbędnego dla infrastruktury portowej publicznego finansowania unijnego i krajowego;
- finansowanie podobnej infrastruktury i suprastruktury portowej w sąsiadujących portach prowadzi do nieskutecznych i nietrwałych inwestycji. Na podstawie 30 z 37 zbadanych projektów, które zostały zakończone w latach 2000–2013, stwierdzono, że jedno na trzy euro (co odpowiada kwocie 194 mln euro w odniesieniu do 12 projektów) wydano w sposób jak dotąd nieskuteczny. Około połowy z tych środków (97 mln euro finansowania unijnego na rzecz dziewięciu projektów) zainwestowano w infrastrukturę, która przez ponad trzy lata po zakończeniu prac była niewykorzystana lub w dużym stopniu niewykorzystana. Świadczy to o uchybieniach w zakresie oceny potrzeb *ex ante* oraz wskazuje na wysokie zagrożenie zmarnotrawienia zainwestowanych środków;
- uwaga ta odnosi się również do pięciu portów poddanych ponownej ocenie, które zostały już zbadane w 2010 r. Ta ponowna ocena wskazała na ogólnie bardzo znikomy efekt gospodarności – wykorzystanie dostępnej przepustowości trzech portów pozostawało na poziomie poniżej 10% po prawie dziesięciu latach działalności, zaś dwa porty pozostawały puste. Obszary portowe w przypadku czterech portów były wykorzystywane w bardzo niewielkim stopniu lub były puste. Łącznie 292 mln euro inwestycji uznano za wydane nieskutecznie;
- przypadki przekroczenia kosztów i opóźnienia stanowią dodatkowe potwierdzenie braku wydajności zbadanych inwestycji w infrastrukturę portową. W skontrolowanych projektach finansowanych przez UE koszty zostały przekroczone o 139 mln euro. Co więcej, w 19 z 30 ukończonych projektów wystąpiły opóźnienia, które w 12 przypadkach przekroczyły o ponad 20% planowany okres trwania projektu. W stosunku do pierwotnie planowanego czasu realizacji opóźnienia wynosiły do 136%. Z siedmiu projektów (co odpowiada 524 mln euro finansowania unijnego), które nie były ukończone w czasie przeprowadzania kontroli, sześć było także opóźnionych;

- wiele brakujących i nieodpowiednich połączeń z zapleczem lądowym, takich jak brakujące połączenia drogowe i kolejowe, będzie wymagać dodatkowego finansowania ze środków publicznych, aby początkowe inwestycje portowe przyniosły należyte efekty;
- ani wewnętrzna koordynacja w Komisji, ani procedura – wprowadzona przez EBI i Komisję do celów oceny proponowanych pożyczek EBI na infrastrukturę portową – nie działały należycie, gdyż EBI nie udostępnia Komisji wszystkich istotnych informacji. Ponadto w przypadku niektórych wnioskowanych pożyczek w obrębie Komisji zwrócono uwagę na zasadnicze problemy, jednak bez sygnalizowania ich EBI w formie negatywnej opinii ze strony Komisji;
- Komisja nie podjęła niezbędnych działań w zakresie pomocy państwa i procedur celnych, aby umożliwić portom konkurowanie na równych warunkach. Sprawowana przez Komisję kontrola nad pomocą państwa mogłaby być w większym stopniu proaktywna i bardziej skuteczna dzięki monitorowaniu *ex post*, czy warunki wydania poprzednich decyzji (np. dotyczących koncesji) pozostały bez zmian lub poprzez odmowę finansowania suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników.

Przykładowo z unijnego budżetu przyznano około 92,5 mln euro współfinansowania na projekty dotyczące suprastruktury używanej przez prywatnych operatorów.

IV

W sprawozdaniu Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- wprowadzenie monitorowania przepustowości portów bazowych z uwzględnieniem planów państw członkowskich dotyczących realizacji ich długoterminowych strategii;
- dokonanie przeglądu obecnej liczby 104 „portów bazowych”, które są niezbędne dla utrzymania odpowiedniego poziomu dostępności UE jako całości;
- sformułowanie ogólnounijnego planu rozwoju portów dotyczącego portów bazowych, morskich dróg wodnych i kanałów;
- współpraca z państwami członkowskimi nad ograniczeniem obciążeń administracyjnych oraz opóźnień w wyborze i realizacji projektów poprzez promowanie zasady krajowych pojedynczych punktów kontaktowych do celów wydawania wszystkich zezwoleń i zgód na inwestycje związane z infrastrukturą portową bądź odrzucania wniosków w tej sprawie. Ponadto należy w najwcześniejszym możliwym terminie (np. dwóch lat) wdrożyć zasadę „milczącej zgody”;
- rygorystyczne stosowanie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” w odniesieniu do korekt finansowych nałożonych w związku z niewydajnymi inwestycjami w latach 2014–2020;
- ocena możliwości wyłączenia finansowania unijnego na rzecz infrastruktury portowej służącej do przeładunku i składowania kontenerów (np. budowa nabrzeży, doków i magazynów) w latach 2014–2020. Ponadto należy wyłączyć z finansowania unijnego suprastruktury niemające charakteru publicznego, gdyż należy je uważać za środowisko komercyjne;
- priorytetowe potraktowanie współfinansowania UE w ramach wydatków zarówno z instrumentu „Łącząc Europę”, jak i z europejskich funduszy inwestycyjnych i strukturalnych na rzecz portów bazowych, mającego na celu poprawę ich połączeń z zapleczem lądowym;

- finansowanie infrastruktury portowej, która nie stanowi połączeń z zapleczem lądowym, tylko pod warunkiem, że istnieje na nią jasno określone zapotrzebowanie, w przypadkach gdy wykazano istnienie europejskiej wartości dodanej oraz gdy występuje wystarczająco duży prywatny komponent inwestycyjny zagwarantowany w ogólnej ofercie inwestycyjnej;
- zapewnienie, aby EBI i Komisja wymieniały się wszystkimi niezbędnymi informacjami o proponowanych pożyczkach EBI, co ułatwi dokonywanie miarodajnych ocen;
- wewnętrzne sprecyzowanie i spójne stosowanie procedury ustalania, czy krytyczne uwagi powinny skutkować negatywną opinią dotyczącą proponowanej pożyczki EBI;
- wydanie wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz portów morskich;
- zapewnienie spójnego traktowania suprastruktury portowej przeznaczonej dla określonych użytkowników;
- zwiększenie liczby postępowań wyjaśniających w odniesieniu do portów – opartych na dokumentacji – w sprawie pomocy państwa oraz podjęcie działań następczych w związku z wcześniejszymi decyzjami w sprawie pomocy państwa w celu zapewnienia utrzymania warunków występujących na początku;
- państwa członkowskie powinny systematycznie powiadamiać Komisję o wszelkich formach publicznego wsparcia finansowego na rzecz portów zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa;
- zwrócić się do państw członkowskich o okresowe przekazywanie szczegółowych informacji o rodzaju i liczbie procedur celnych w poszczególnych portach bazowych w celu oceny, czy między portami wprowadzone zostało równe traktowanie;
- poprawa pozycji konkurencyjnej transportu morskiego w porównaniu z innymi rodzajami transportu poprzez dalsze uproszczenie formalności związanych z transportem morskim i obowiązkami celnymi, w szczególności poprzez przejście do „pojedynczego punktu kontaktowego” dla UE.

Główne cechy usług portowych w Europie

Ponad 1,2 tys. komercyjnych portów morskich w UE

01

W Unii Europejskiej (UE) porty mają bardzo duże znaczenie gospodarcze. W 23 spośród 28 państw członkowskich UE znajduje się ponad 1,2 tys. komercyjnych portów morskich. Stanowią one kluczowe węzły w globalnej sieci handlowej – obsługują około trzech czwartych handlu towarami między UE a państwami nieczłonkowskimi oraz ponad jedną trzecią transportu towarowego w obrębie UE. W 2014 r. 37% wszystkich towarów przechodzących przez porty morskie UE stanowiły ciekłe ładunki masowe, a na kolejnych miejscach znalazły się suche ładunki masowe (23%) i kontenery (21%). Ponadto z portów tych korzysta rocznie ok. 400 mln pasażerów¹.

02

Szacuje się, że w 2013 r. europejski sektor żeglugi morskiej wniósł do unijnego PKB nawet 147 mld euro (czyli ok. 1%)². Zapewniał także pracę dla szacunkowo 2,2 mln osób. Spośród nich ok. 1,5 mln stanowiły osoby zatrudnione bezpośrednio w portach UE³. Porty odgrywają również ważną rolę, zapewniając połączenie między wyspami i obszarami peryferyjnymi a kontynentem.

03

Sektor portów jest wysoce niejednorodny, a porty różnią się od siebie pod względem wielkości, typu, organizacji i sposobu połączenia z zapleczem lądowym. Efektywność i wydajność portów UE są bardzo zróżnicowane, a w ostatnich latach te różnice jeszcze się pogłębiły⁴. Ok. 96% całości ładunków i 93% wszystkich pasażerów przechodzących przez porty UE przechodzi przez 329 kluczowych portów morskich, co do których w wytycznych UE dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) uznano, że mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego⁵.

04

Między tymi kluczowymi portami występują istotne różnice – w 2012 r. trzy największe porty UE (Rotterdam, Hamburg i Antwerpia) odpowiadały za około jednej piątej ruchu towarowego, częściowo ze względu na bliskość głównych rynków produkcji i konsumpcji w Europie Północno-Zachodniej. Z kolei działalność dziewięciu największych portów śródziemnomorskich w państwach członkowskich UE łącznie obejmowała mniej niż 15% całości ruchu towarowego⁶.

- 1 Dane statystyczne Eurostatu dotyczące transportu morskiego i działalności gospodarczej związanej z morzem.
- 2 Oxford Economics, „The economic value of the EU shipping industry – update: a report for the European Community Ship Owners’ Association (ECSA)”, Luty 2015.
- 3 Komisja Europejska „Europejskie porty morskie 2030: wyzwania na przyszłość”, Memo/13/448 z 23 maja 2013 r.
- 4 SWD(2013) 181 final z dnia 23 maja 2013 r. „Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów”.
- 5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1).
- 6 Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), „Briefing – Przepisy UE w trakcie przygotowań – Liberalizacja usług portowych w UE”, 7 grudnia 2015 r., s. 3.

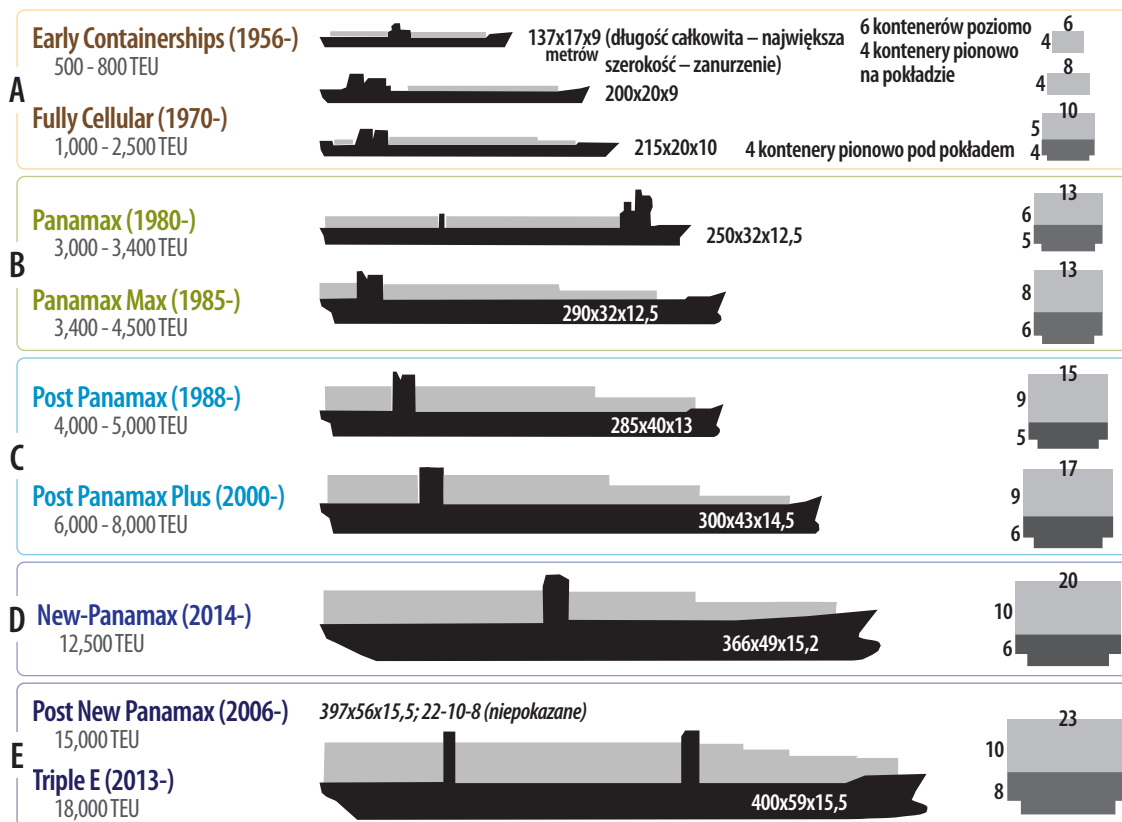
Rozmiary statków zwiększają się

05

W dążeniu do obniżenia kosztów, poprawy efektywności operacyjnej i zmniejszenia śladu środowiskowego transportu morskiego globalni gracze zwiększali w ostatnich latach rozmiary statków we wszystkich segmentach (np. tankowce, kontenerowce) (zob. *rys. 1*).

Rys. 1

Ewolucja wielkości statków na przykładzie kontenerowców



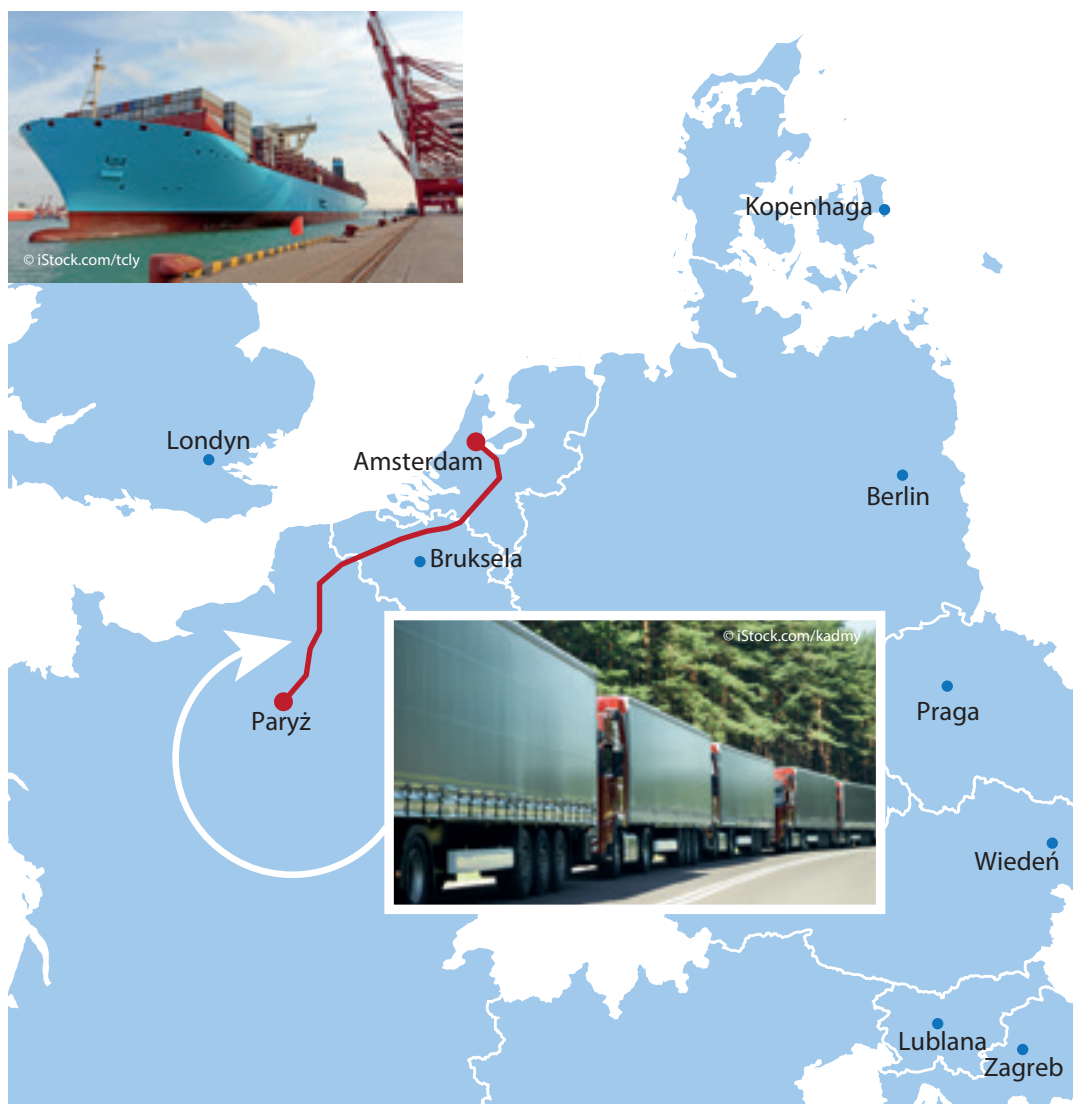
Źródło: © 1998–2015, dr Jean-Paul Rodrigue, Wydział Studiów Globalnych i Geografii, Uniwersytet Hofstra.

06

W celu ukazania rzeczywistej wielkości tych jednostek można stwierdzić, że statek klasy „Triple E” o długości 400 m odpowiada łącznej wielkości dwóch boisk do piłki nożnej, dwóch lodowisk do hokeja i dwóch boisk do koszykówki oraz że przewozi 18 tys. TEU (ostatnio nawet do 22 tys. TEU). Gdyby ten sam ładunek umieścić na ciężarówkach, zajęłyby one całą nitkę autostrady z Amsterdamu do Paryża, tworząc „ścianę ciężarówek” (zob. **rys. 2**).

Rys. 2

Przykład ładunku przewożonego przez statek klasy „Triple E”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

07

Większy rozmiar statku przekłada się na niższe koszty transportu w żegludze. Występuje efekt domina: statki, które stały się zbędne ze względu na nowo zbudowane wielkie statki są przenoszone na inne szlaki handlowe, gdzie zastępują inne statki, które z kolei zastępują jeszcze inne jednostki itd., przez co ostatecznie najmniejsze statki przestają być eksploatowane. Ponadto wykorzystanie większych statków wymaga nowej infrastruktury, a także ma wpływ na konkurencję między organami portowymi i operatorami portów.

Usługi oferowane przez operatorów portów**08**

Sektor portów łączy w sobie szeroki wachlarz branż, w tym petrochemiczną, hutniczą, motoryzacyjną, produkcyjną i dystrybucji energii.

09

Usługi portowe obejmują zapewnienie:

- ogólnej infrastruktury transportowej (np. morskie kanały dostępu, nabrzeża) i pomocniczego wyposażenia infrastrukturalnego (np. pogłębianie, lodołamacze);
- technicznych usług morskich: pilotażu, holowania i cumowania (zwykle usługi komercyjne)⁷;
- infrastruktury operacyjnej i „suprastruktury” (np. miejsc cumowania i dźwigów) zwykle zapewnianych przez operatorów terminali; oraz
- usług obsługi pasażerów i obsługi towaru.

Główne inicjatywy polityczne i ustawodawcze w odniesieniu do portów**Usługi portowe i inwestycje w infrastrukturę****10**

W 2013 r. Komisja wydała komunikat, obejmujący plan działania⁸, w którym wskazała na szereg tendencji widocznych w ostatnim okresie w transporcie morskim, często wymagających znacznej modernizacji istniejącej infrastruktury portowej. Dotyczą one:

- większych rozmiarów i złożoności statków morskich, co wymaga większych szczytowych przepustowości przy rozładunku towarów lub przy przyjmowaniu na pokład większej liczby pasażerów,

- 7 „Pilotaż” to kierowanie jednostki do i z portu (obowiązkowe zgodnie z międzynarodowymi wymogami bezpieczeństwa); „holowanie” to pomaganie statkowi w manewrowaniu przy wejściu do i wyjściu z portu przy użyciu holownika, „cumowanie” dotyczy działań służących połączenia statku z nabrzeżem.
- 8 COM(2013) 295 final z dnia 23 maja 2013 r. „Porty: motor wzrostu”.

- zastąpienia ropy i rafinowanych produktów ropopochodnych gazem i paliwami alternatywnymi, takimi jak skroplony gaz ziemny (LNG), co prowadzi do powstawania dużych instalacji gazowych i wykorzystania na dużą skalę zasilania energią elektryczną z ładu⁹,
- aspektów bezpieczeństwa portów, gdyż porty mogą również służyć jako punkt wwozu narkotyków, broni, kontrabandy, a także materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych¹⁰.

11

Ponadto Komisja wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą¹¹ mającą na celu poprawę dostępu do rynku usług portowych oraz ustanowienie wspólnych przepisów dotyczących przejrzystości finansowej i opłat, które mają być stosowane przez podmioty zarządzające lub dostawców usług portowych.

12

Dwa poprzednie wnioski w sprawie uregulowania tych kwestii zostały w 2004 i 2006 r. odrzucone przez Parlament Europejski lub istotnie zmienione, a następnie wycofane przez Komisję, natomiast w sprawie wniosku z 2013 r. dotyczącego rozporządzenia Rada przyjęła tymczasowe stanowisko w październiku 2015 r., a Parlament w marcu 2016 r., co toruje drogę dla porozumienia w dyskusjach między organami ustawodawczymi.

Inicjatywa „Niebieski pas” i procedury celne

13

W porównaniu z innymi rodzajami transportu żegluga znajduje się w niekorzystnej sytuacji ze względu na fakt, że statki opuszczające wody terytorialne państwa członkowskiego (12 mil morskich od brzegu) uważa się za opuszczające obszar celny UE, co oznacza, że ładunek musi przejść formalności celne, zarówno gdy opuszcza port UE, jak i gdy przybywa do niego, co skutkuje opóźnieniami i wyższymi kosztami. Ten problem braku równowagi między rodzajami transportu istnieje od 1992 r., a w 2013 r. Komisja wydała komunikat dotyczący działań mających na celu uproszczenie formalności administracyjnych i celnych (inicjatywa „Niebieski pas”)¹², które doprowadziły do wprowadzenia zmian w przepisach celnych. Trwają prace nad ustanowieniem scentralizowanych krajowych punktów gromadzenia danych („krajowe pojedyncze punkty kontaktowe”) w odniesieniu do formalności sprawozdawczych dotyczących transportu (zgodnie z wymogami dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych)¹³, których celem jest uproszczenie i harmonizacja procedur administracyjnych w transporcie morskim poprzez wprowadzenie do powszechnego użytku elektronicznych środków transmisji danych oraz poprzez ograniczenie formalności sprawozdawczych. Równocześnie w okresie przejściowym, który będzie trwał do 2020 r., opracowywane są elektroniczne systemy celne w celu stopniowego dostosowania się do wymogów nowego, zmodernizowanego unijnego kodeksu celnego.

- 9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz.U. L 307 z 28.10.2014, s. 1) wymaga, aby wszystkie porty morskie sieci bazowej TEN-T zostały wyposażone w punkty do tankowania LNG i zasilanie energią elektryczną z ładu do końca 2025 r.
- 10 Dyrektywa 2005/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie wzmocnienia ochrony portów (Dz.U. L 310 z 25.11.2005, s. 28) oraz rozporządzenie (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych (Dz.U. L 129 z 29.4.2004, s. 6) wymagają od Komisji prowadzenia kontroli wraz z właściwymi organami krajowymi w celu zapewnienia, aby w portach UE stosowano odpowiednie środki bezpieczeństwa.
- 11 COM(2013) 296 final z dnia 23 maja 2013 r. „Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów”.
- 12 COM(2013) 510 final z 8 lipca 2013 r. „Niebieski pas”, jednolity europejski obszar transportu w żegludze”.
- 13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylająca dyrektywę 2002/6/WE (Dz.U. L 283 z 29.10.2010, s. 1).

14

W odniesieniu do kontroli celnych, przyjęto nowy zmodernizowany unijny kodeks celny¹⁴, zastępujący kodeks celny z 1992 r.¹⁵ W ten sposób powstały ogólne ramy regulujące działalność organów celnych państw członkowskich.

Pomoc państwa

15

Finansowanie infrastruktury, która nie ma być wykorzystywana gospodarczo, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Tego rodzaju finansowanie nie może zatem podlegać kontroli ze strony Komisji. W zakres pomocy państwa nie wchodzi przykładowo finansowanie infrastruktury wykorzystywanej do działań, które zwyczajowo podejmuje dane państwo w ramach wykonywania swoich uprawnień publicznych (np. latarnie i inny sprzęt na potrzeby nawigacji ogólnej, w tym na śródlądowych drogach wodnych, ochrona przeciwpowodziowa i zarządzanie w sytuacji niskiego stanu wód w interesie publicznym, policja i urzędy celne). Ponadto pomocy państwa nie stanowi finansowanie infrastruktury, która nie jest wykorzystywana do oferowania towarów lub usług na rynku (np. drogi udostępniane nieodpłatnie do użytku publicznego). Niemniej jednak finansowanie infrastruktury, która ma być wykorzystywana gospodarczo, takiej jak infrastruktura portowa, jest objęte zasadami pomocy państwa. Publiczne finansowanie infrastruktury portu lub wsparcie finansowe udzielane organom portowym może zakłócać konkurencję między portami, gdyż może pozwolić im na pobieranie od przedsiębiorstw żeglugowych niższych opłat w celu przyciągnięcia ruchu. Może to również dotyczyć pomocy pośredniej na rzecz wspomnianych podmiotów gospodarczych (tj. operatorów terminali) oraz użytkowników, jeżeli nie płacą oni ceny rynkowej za infrastrukturę portową. Każda pomoc państwa musi być zgłaszana Komisji, aby można było ocenić jej zgodność z rynkiem wewnętrznym.

16

W nowym ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych¹⁶, które weszło w życie w lipcu 2014 r., określono przypadki, w których przedsiębiorstwom można udzielać pomocy państwa bez uprzedniego zgłoszenia tego Komisji. Komisja rozważa obecnie zdefiniowanie we wspomnianym rozporządzeniu nieproblematicznych inwestycji w portach (tj. kategorii inwestycji portowych, które nie muszą być zgłaszane).

- 14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1). Główne przepisy mają zastosowanie od dnia 1 maja 2016 r.
- 15 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 302 z 19.10.1992, s. 1).
- 16 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

Finansowanie infrastruktury portowej

Obserwowane obecnie główne tendencje w żegludze

17

Zdecydowana większość organów portowych w Europie jest własnością publiczną. Organ portowy jest właścicielem podstawowej infrastruktury, którą wdzierżawia operatorom portów, zwykle w drodze koncesji, zachowując przy tym funkcje regulacyjne (model „gospodarza”). Operacje portowe prowadzone są przez prywatne przedsiębiorstwa, zapewniające i utrzymujące własną suprastrukturę, w tym budynki i wyposażenie do obsługi ładunków w terminalach. W Zjednoczonym Królestwie niektóre z większych portów (takie jak Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham i Southampton) są całkowicie sprywatyzowane.

18

Organy portowe na ogół mają ograniczoną autonomię pod względem ustalania opłat portowych (zwykle określanych przez rządy), niemniej ponoszą znaczną część odpowiedzialności za inwestycje¹⁷.

19

Głównym czynnikiem – przynajmniej w największych europejskich portach – decydującym o potrzebie dodatkowej przepustowości oraz nowej infrastruktury i suprastruktury portowej jest zwiększenie się rozmiarów statków. Poza szczególnymi potrzebami inwestycyjnymi związanymi z koniecznością dostosowania portów, wielkie statki stwarzają również inne wyzwania dla portów: znacznie większe ilości towarów skutkują szczytowymi natężeniami w działalności portów i stwarzają ryzyko zatorów komunikacyjnych na obszarach portowych oraz w połączeniach transportowych z zapleczem lądowym. Ograniczenie tego ryzyka może być kosztowne. Ponadto ze względu na obciążenia szczytowe porty będą potrzebować więcej terenu. Ponieważ wielkie statki mogą być zyskowne tylko wówczas, gdy są obsługiwane w portach bardzo szybko, będzie się również nasilać tendencja ku automatyzacji. Ponadto wielkie statki stwarzają ryzyko nietrwałych inwestycji w infrastrukturę portową, gdyż znaczna liczba kontenerów i duże ilości towaru mogą być przetrzucane z jednego portu do drugiego, co powoduje, że porty odczuwają zwiększoną presję, aby oferować atrakcyjne opłaty portowe.

17 Źródło: ESPO, „European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European seaports”, 2010, s. 7–11.

Finansowanie unijne udzielane za pośrednictwem EFRR / Funduszu Spójności, sieci TEN-T i instrumentu „Łącząc Europę”

20

Inwestycje w infrastrukturę portową są współfinansowane z budżetu unijnego poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Fundusz Spójności w ramach zarządzania dzielonego, lecz także za pośrednictwem transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) i instrumentu „Łącząc Europę” w ramach zarządzania bezpośredniego.

21

W latach 2000–2013 z budżetu UE na inwestycje w portach morskich przekazano finansowanie w łącznej wysokości ok. 6,8 mld euro: 3 mld euro w okresie programowania 2000–2006 oraz 3,8 mld euro w okresie 2007–2013. W obu okresach większość finansowania ze środków UE (ok. 91%) pochodziła z EFRR / Funduszu Spójności i była przekazywana za pośrednictwem programów operacyjnych (zob. przegląd z podziałem na państwa członkowskie w **załączniku I**).

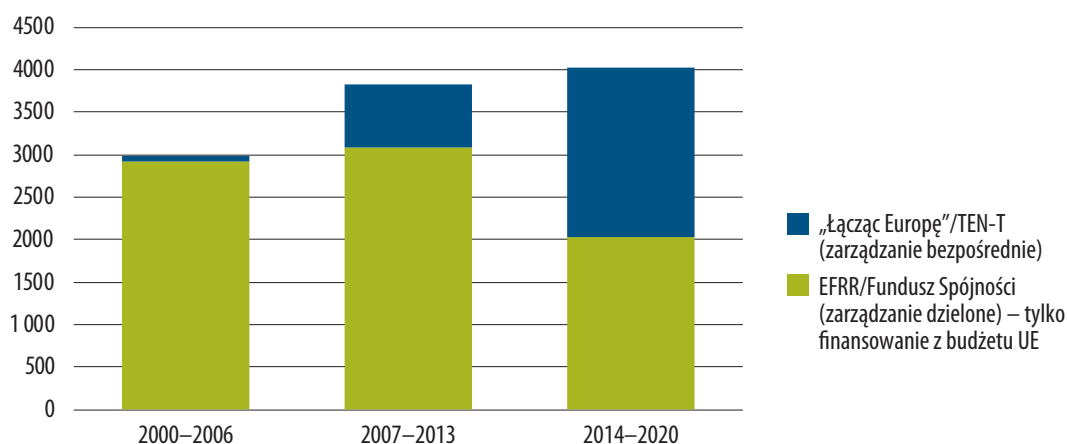
22

Niemniej jednak brakuje pełnych danych na temat łącznych publicznych i prywatnych inwestycji w porty przeprowadzonych w państwach członkowskich, które nie były współfinansowane przez UE.

23

W okresie programowania 2014–2020 finansowanie ze środków UE będzie nadal znaczące – instrument „Łącząc Europę” dysponuje orientacyjną kwotą 24 mld euro na współfinansowanie inwestycji transportowych (we wszystkie rodzaje transportu) w ramach zarządzania bezpośredniego lub z wykorzystaniem instrumentów finansowych (powierzonych EBI). Do finansowania tego kwalifikują się projekty w zakresie transportu morskiego, w tym inwestycje w infrastrukturę portową oraz w autostrady morskie. Na projekty dotyczące autostrad morskich przeznaczono do 900 mln euro, natomiast dla projektów związanych z siecią kompleksową i projektów dotyczących usług transportu towarowego dostępne będą budżety w wysokości do, odpowiednio, 1 mld euro i 200 mln euro. W przypadku pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (z 2014 r.) złożono wnioski dotyczące współfinansowania portów na kwotę 7,1 mld euro, a kwota zatwierdzonych dotacji wyniosła w sumie 907 mln euro, głównie w odniesieniu do 104 portów bazowych (zob. pkt 41) i projektów dotyczących autostrad morskich. Ponadto na porty morskie przeznaczono ok. 2 mld euro środków UE z EFRR / Funduszu Spójności: 1,5 mld euro dla głównych portów morskich (TEN-T) i 0,5 mld euro dla mniejszych portów morskich (zob. **wykres 1**).

Finansowanie UE na rzecz infrastruktury portowej w okresach programowania 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020 (w mln EUR)



Uwaga: W odniesieniu do zarządzania bezpośredniego w okresie 2014–2020 podano kwotę szacunkową, opartą na danych zgromadzonych w związku z pierwszym zaproszeniem do składania wniosków dotyczącym finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przedstawionych przez DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz INEA.

Wsparcie finansowe z EBI

24

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zadaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) jest „przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii”¹⁸. Wykonując swoje zadanie, Bank „ułatwia finansowanie programów inwestycyjnych w powiązaniu z pomocą funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Unii”. Ponadto zgodnie ze Statutem EBI Bank zapewnia wykorzystanie funduszy w sposób maksymalnie racjonalny, w interesie Unii. Może udzielać pożyczek lub gwarancji wyłącznie: „... jeżeli realizacja inwestycji przyczynia się generalnie do zwiększenia produktywności ekonomicznej i ułatwia stworzenie rynku wewnętrznego”¹⁹. Oprócz finansowania z budżetu UE, w latach 2000–2013 EBI finansował inwestycje w infrastrukturę i suprastrukturę portową w UE i krajach sąsiadujących w regionie Morza Śródziemnego (Maroko i Egipt) za pomocą pożyczek na kwotę ok. 10,1 mld euro.

18 Art. 309 TFUE.

19 Art. 18 Statutu EBI.

Poprzednie sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące portów

25

W 2012 r., we wcześniejszym sprawozdaniu specjalnym, Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazał na problemy z planowaniem i przydziałem finansowania unijnego i krajowego w ramach EFRR / Funduszu Spójności na infrastrukturę portową, stwierdzone w wyniku badania 27 losowo wybranych projektów portowych w 2010 r. W sprawozdaniu stwierdzono, że wiele projektów nie zostało ukończonych, niektóre z obiektów nie były użytkowane, zaś w przypadku innych wymagane były dalsze istotne nakłady, zanim będą one mogły zostać faktycznie oddane do eksploatacji²⁰.

20 Sprawozdanie specjalne nr 4/2012 pt. „Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do współfinansowania infrastruktury transportowej portów morskich: czy środki są inwestowane skutecznie?” (<http://eca.europa.eu>).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

26

Na potrzeby przedmiotowej kontroli Trybunał ocenił strategię Komisji i państw członkowskich UE w zakresie morskiego transportu towarowego oraz efekt gospodarności wynikający unijnych inwestycji w usługi portowe. W ramach kontroli zbadano, co następuje:

- czy państwa członkowskie i Komisja wprowadziły w życie spójne strategie rozwoju usług portowych na rzecz morskiego transportu towarowego, przygotowały efektywny system planowania przepustowości oraz określiły unijne i krajowe finansowanie publiczne wymagane na potrzeby infrastruktury portowej,
- czy finansowane przez UE projekty w zakresie infrastruktury portowej (wybrane między 2000 a 2013 r.) zostały ukończone w ramach budżetu i w terminie oraz wdrożone skutecznie w celu usprawnienia usług portowych na rzecz morskiego transportu towarowego oraz przewozu towarów do lądowego zaplecza portu,
- czy Komisja podjęła niezbędne działania w obszarze pomocy państwa i procedur celnych, aby zapewnić portom morskim równe warunki działania.

27

Kontrola obejmowała przegląd dokumentacji (w tym unijnych i krajowych strategii na rzecz transportu morskiego, planów rozwoju portów oraz planów zagospodarowania przestrzennego portów); wywiady z Komisją oraz z przedstawicielami organów regionalnych i portowych w państwach członkowskich oraz kontrole na miejscu obejmujące porty i projekty portowe. Przeprowadzono również wywiady z przedstawicielami federacji organów portowych, operatorów portów, właścicieli statków i przedsiębiorstw logistycznych (główne zainteresowane strony) oraz badanie ankietowe z ich udziałem²¹. Ponadto zewnętrzni eksperci z OECD i Wolnego Uniwersytetu w Brukseli (VUB) przedstawili Trybunałowi analizę przepustowości portów oraz prognozy dotyczące ilości towarów.

28

Prace kontrolne prowadzono od lutego 2015 r. do kwietnia 2016 r., zarówno w Komisji (w tym w Dyrekcjach Generalnych ds. Mobilności i Transportu, Polityki Regionalnej i Miejskiej, Konkurencji, Gospodarczych i Finansowych, Podatków i Unii Celnej oraz Budżetu), jak i w pięciu państwach członkowskich: w Hiszpanii, we Włoszech, w Niemczech, Polsce i Szwecji. Kraje te odpowiadają za 60% wszystkich środków UE przydzielonych na inwestycje w infrastrukturę portową od 2000 do 2013 r. oraz, według Eurostatu, za ok. 40% wartości przewożonych towarów, które przeszły przez wszystkie porty unijne w 2013 r.

21 Wśród federacji objętych konsultacjami znalazły się Europejska Organizacja Portów Morskich (ESPO), Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA), Federacja Europejskich Operatorów Prywatnych Portów (FEPORT) oraz Europejska Organizacja Spedytorów, Logistyków i Agentów Celnych (CLECAT).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

29

W pięciu państwach członkowskich uwzględnionych w niniejszym sprawozdaniu kontrola Trybunału objęła:

- wizyty kontrolne w 19 portach morskich, mające na celu zbadanie wyników finansowanych przez UE inwestycji w infrastrukturę portową²². Porty te wybrano ze względu na ich lokalizację (tj. niewielką odległość od portów oferujących podobne usługi), łączną kwotę finansowania ze środków UE, którą otrzymały, a także zakres, w jakim wybudowano w nich infrastrukturę dla określonego prywatnego operatora. Wybrano również porty wskazane w poprzednim sprawozdaniu Trybunału z 2012 r. jako posiadające infrastrukturę albo pustą, albo słabo połączoną z zapleczem lądowym;
- szczegółowe analizy przykładów dotyczące sąsiadujących portów na północno-zachodnim wybrzeżu Włoch (Genua, La Spezia, Livorno i Savona) oraz nad Morzem Adriatyckim we Włoszech, w Słowenii i Chorwacji (Stowarzyszenie Portów Północnoadriatyckich, NAPA, porty: Wenecja, Triest, Koper i Rijeka), mające na celu ocenę potencjału współpracy między portami, a także korzyści płynących z takiej współpracy, jak również studium przypadku dotyczące Kanału Kilońskiego (Nord-Ostsee-Kanal, NOK) w Niemczech.

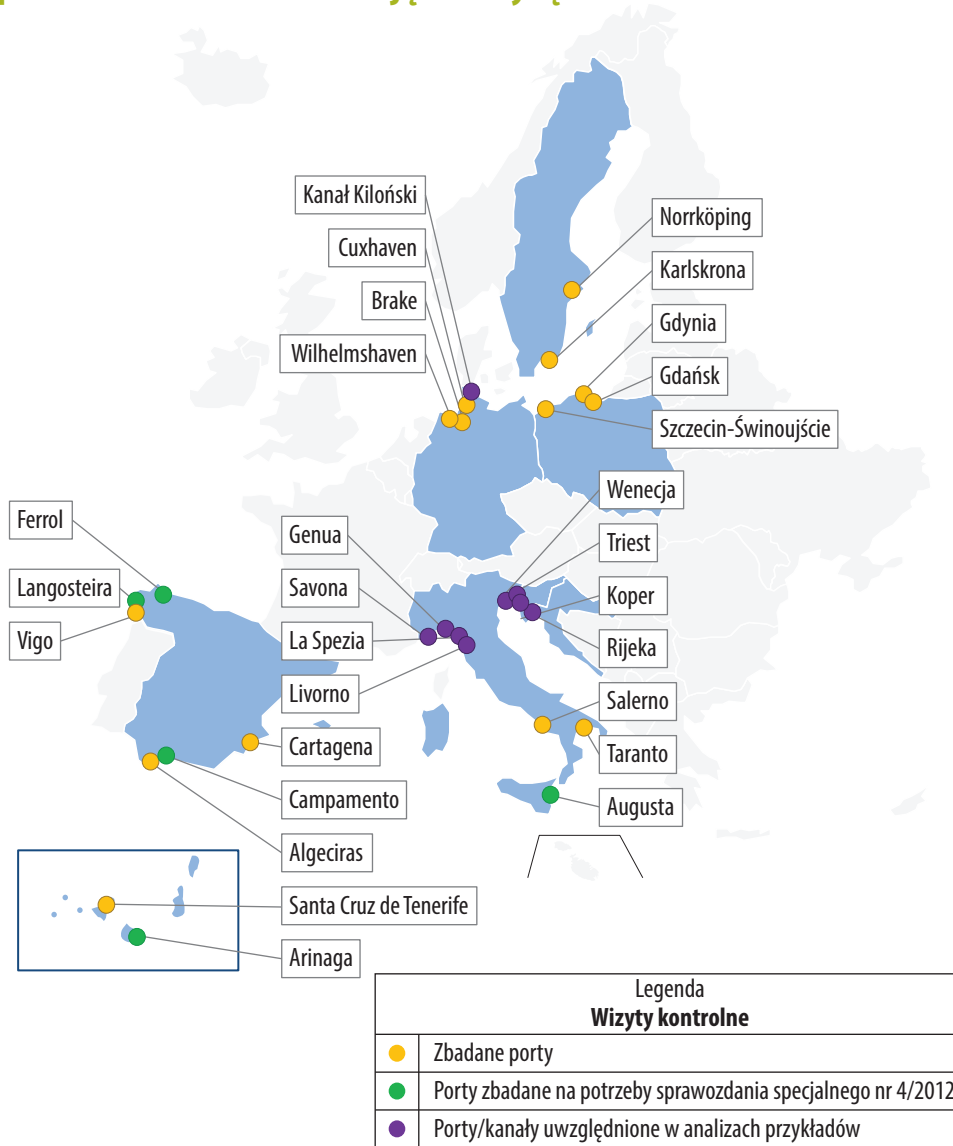
30

Trybunał zbadał inwestycje w infrastrukturę portową, które otrzymały 1,4 mld euro finansowania unijnego od 2000 do 2013 r. (ok. 20% całości współfinansowania ze środków UE). Kwota ta dzieli się na 1,076 mln euro (37 projektów zbadanych po raz pierwszy) i 329 mln euro (pięć ponownych ocen rezultatów projektów zbadanych w 2010 r.). Większość zbadanych projektów dotyczyła zwiększenia przepustowości – 24 z 42 zbadanych projektów, które pochłonęły 55% finansowania unijnego (774 mln euro) objętego próbą, wiązały się z budową lub rozbudową nabrzeży i falochronów. Druga kategoria dotyczyła poprawy połączeń portów (drogowych i kolejowych: 17 projektów, które otrzymały ok. 600 mln euro finansowania unijnego), podczas gdy pozostałą część zbadanych wydatków stanowił jeden przypadek nabycia suprastruktury (np. dźwigów). Na **rys. 3** przedstawiono porty objęte wizytą w trakcie kontroli.

22 Cztery porty w Hiszpanii (Algeciras, Kartagena, Santa Cruz de Tenerife i Vigo), po trzy porty w Polsce (Gdańsk, Gdynia i Szczecin-Swinoujście) i w Niemczech (Brake, Cuxhaven i Wilhelmshaven) oraz po dwa porty we Włoszech (Salerno i Tarent) i w Szwecji (Karlskrona i Norrköping). Porty Arinaga, Campamento, Ferrol i Langosteira (Hiszpania) oraz Augusta (Włochy) poddano ponownej ocenie (skontrolowano je już w 2010 r.).

Rys. 3

Porty UE i państwa członkowskie objęte wizytą w trakcie kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Główne uchybienie w unijnych i krajowych strategiach portowych – zabrakło terminowej i właściwie skoordynowanej realizacji w odniesieniu do dobrze zaplanowanego zwiększenia przepustowości portów

31

Inwestycje w infrastrukturę i suprastrukturę portową są bardzo kosztowne i wymagają długoterminowego planowania zapewniającego ich rentowność. Właśnie dlatego państwa członkowskie powinny wprowadzić efektywne i spójne długoterminowe strategie rozwoju swoich portów. Od 2013 r. planowanie unijnej infrastruktury określa rozporządzenie w sprawie sieci TEN-T wyznaczające sieć bazową i sieć kompleksową wraz z normami technicznymi i terminami realizacji. Do inwestycji w portach, które mają być finansowane przez UE w latach 2014–2020, ma nawet zastosowanie wymóg prawny, aby takie inwestycje stanowiły część szerszego, ogólnego strategicznego planu rozwoju portów („warunki wstępne”²³). Plan ten powinien zwiększyć szanse na skuteczność przyszłych inwestycji w infrastrukturę portową, gdyż taka strategia powinna obejmować określenie już dostępnej przepustowości portu oraz potrzebę dodatkowej przepustowości, ocenę bieżącego i prawdopodobnego przyszłego zapotrzebowania na rynku, a także analizę możliwości współpracy między portami, synergii i specjalizacji.

32

Trybunał ocenił, czy pięć państw członkowskich objętych kontrolą wprowadziło taką strategię w odniesieniu do rozwoju portów i planowania infrastruktury.

Każde z pięciu państw członkowskich objętych wizytą opracowało krajową strategię rozwoju portów, lecz zabrakło solidnych planów wdrażania i dobrej koordynacji

33

W trakcie kontroli Trybunał stwierdził, że do końca 2015 r. każde z pięciu państw członkowskich objętych wizytami wprowadziło w życie długoterminową strategię portową. Hiszpania rozpoczęła opracowywanie dokumentów wspierających jej strategię w 1998 i 2000 r. i uzupełniła je, odpowiednio, w 2005 i 2013 r. Polska posiada odpowiedni plan od 2007 r., Niemcy od 2009 r., Szwecja od 2010 r., Włochy zaś dopiero od 2015 r. W Niemczech strategię zrewidowano w 2016 r., podczas gdy w Szwecji strategia była regularnie aktualizowana (zob. **tabela 1**).

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320). Załącznik XI – Warunki wstępne, 7.1 i 7.3.

Strategie portowe przyjęte przez państwa członkowskie objęte wizytą w trakcie kontroli

Państwo członkowskie	Nazwa strategii portowej	Rok przyjęcia
Niemcy	Gemeinsame Plattform des Bundes und der Küstenländer zur Deutschen Seehafenpolitik	1999
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen	2009
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen 2015	2016
Hiszpania	Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal (MESPTE)	1998
	Plan de Infraestructuras 2000–2007 (PIT)	2000
	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005–2020) (PEIT)	2005
	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012–2024) (PITVI)	2013
Włochy	Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica	2015
Polska	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku	2007
Szwecja	Nationell plan för transportsystemet för perioden 2010–2021	2010, aktualizacje co cztery lata

34

Przeprowadzona przez Trybunał analiza wspomnianych strategii krajowych wykazała, że samo istnienie strategii niekoniecznie oznacza udaną realizację trwałej inwestycji. Informacje na temat strategii krajowych przedstawiono w **ramce 1**.

Dane zgłaszane przez organy portowe są niekompletne i nie zawsze wiarygodne

35

W odniesieniu do próby portów objętych niniejszym sprawozdaniem Trybunał sprawdził wiarygodność danych dotyczących zdolności w zakresie przeładunku kontenerów (tj. jak duży ruch kontenerowy, wyrażony w TEU, może być obsłużony rocznie). Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że organy portowe siedmiu z 16 portów uwzględnionych w niniejszym sprawozdaniu, w których prowadzony jest przeładunek kontenerów, nie zgłosiły żadnych zagregowanych danych na temat przepustowości²⁴. W przypadku siedmiu z pozostałych dziewięciu portów, które sporządziły zestawienia danych dotyczących zdolności w zakresie przeładunku kontenerów, faktyczna przepustowość jest większa niż zgłoszona przez organy portowe²⁵. W przypadku dwóch portów zgłoszona wartość jest wyższa od obliczonej przez Trybunał²⁶. Pokazuje to, że nawet w przypadkach gdy organy portowe przekazują dane dotyczące przepustowości, pozostają wątpliwości dotyczące wiarygodności takich danych. Rodzi to pytanie, na jakiej podstawie podejmowane są decyzje dotyczące głównych inwestycji w infrastrukturę portową.

24 Cuxhaven, Brake, Salerno, Gdańsk, Vigo, Ferrol i Karlskrona.

25 Wilhelmshaven, Tarent, Gdynia, Świnoujście-Szczecin, Kartagena, SC de Tenerife i Norrköping.

26 Algeciras i Augusta (port ten jest pusty).

Przegląd długoterminowych strategii państw członkowskich

- o **Niemcy** posiadały długoterminową krajową strategię portową, lecz o głównych inwestycjach w infrastrukturę portową decydowały kraje związkowe (*Bundesländer*). Brakowało skutecznej koordynacji między władzami regionalnymi a federalnymi. Władze federalne (*Bund*) nie odpowiadają za planowanie w zakresie portów, ponieważ należy ono do obowiązków władz na poziomie lokalnym i regionalnym. Bezpośrednie zaangażowanie władz federalnych w planowanie w zakresie portów na poziomie lokalnym nie jest ani dostatecznie silne, ani wystarczająco terminowe. Niemniej jednak to właśnie władze federalne odpowiadają za połączenia z zapleczem lądowym i pogłębianie kanałów dostępowych.
- o **Hiszpania** wprowadziła kompleksową strategię, obejmującą centralny organ związany z krajowym Ministerstwem Robót Publicznych i Transportu, na bieżąco oceniający i monitorujący potrzebę inwestycji portowych w skali całego kraju. W niektórych z dokumentów odnotowano wprowadzenie uchybienia (np. brak analizy zaplecza lądowego oraz brak poszukiwania synergii między sąsiadującymi portami ze względu na wolną konkurencję), do celów podejmowania projektów zapewnione było jednak wystarczające wsparcie techniczne.
- o **Włochy** również przyjęły krajową strategię z wieloma elementami mogącymi stanowić podstawę dobrych inwestycji portowych, lecz strategia ta została przyjęta w 2015 r. i nie uzupełniono jej jak dotąd planem realizacji. Pierwsze działania służące realizacji tej strategii polegało na wprowadzeniu nowego systemu zarządzania portami, co doprowadziło do decyzji o połączeniu różnych istniejących portów i tym samym do ograniczenia liczby organów portowych oraz zwiększenia możliwości koordynacji i oszczędności.
- o **Polska** przyjęła krajową strategię z wieloma elementami mogącymi stanowić podstawę dobrych inwestycji portowych, lecz strategii tej nie towarzyszył plan realizacji ani nie była ona należycie monitorowana. W rezultacie wybrane projekty nie zawsze były projektami o najwyższym priorytecie lub nie były wystarczająco dobrze przygotowane. Ponadto w niektórych przypadkach ze środków przeznaczonych na transport morski sfinansowano projekty o charakterze innym niż morski (np. typowe drogi miejskie, nabrzeża z atrakcjami turystycznymi).
- o Chociaż zapewnienie wystarczającej przepustowości w portach jest kluczowym celem dla rządu **Szwecji**, o inwestycjach w infrastrukturę w 52 głównych portach kraju decydują gminy. Rząd krajowy odpowiada tylko za tory wodne (dostęp do portów) i połączenia lądowe z portami. Ten podział zadań znajduje odzwierciedlenie w strategii, w związku z czym na poziomie krajowego ministerstwa dostępne były jedynie bardzo ograniczone informacje o inwestycjach w infrastrukturę portową.

36

Podobna sytuacja występuje w przypadku danych dotyczących tworzenia miejsc pracy. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że organy portowe zasadniczo nie były w stanie przedstawić danych na temat zatrudnienia z uwzględnieniem miejsc pracy utworzonych przez posiadaczy koncesji i zewnętrznych dostawców usług. Posiadane przez Komisję informacje i dane dotyczące tworzenia miejsc pracy przez porty są również bardzo ograniczone.

37

W 2013 r. Komisja rozpoczęła projekt badawczy („Portopia”), w ramach którego dane na temat portów są gromadzone na zasadzie dobrowolności. Niemniej jednak dane takie przedstawiło niewiele państw członkowskich i organów portowych. Odnotowano też różnice metodyczne w analizie efektów tworzenia miejsc pracy.

Strategia UE w zakresie portów rozwijała się na przestrzeni czasu, lecz nadal brakuje miarodajnych informacji na temat planowania przepustowości

W 2013 r. Komisja przyjęła długoterminową strategię dotyczącą portów

38

Przez ponad dwa dziesięciolecia, w szczególności od czasu opublikowania w 1992 r. pierwszej białej książki Komisji dotyczącej transportu²⁷, UE realizowała politykę wspierania rozwoju portów i ich infrastruktury w celu poprawy mobilności. Od tego czasu inwestycje w infrastrukturę portową, terminale multimodalne oraz interoperacyjność uważa się za kluczowe dla wzmocnienia w Europie mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

39

W 1997 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie portów i infrastruktury morskiej²⁸. W 2007 r. przyjęła komunikat, w którym podkreśliła potrzebę poprawy połączeń między głównymi portami a ich gospodarczymi zapleczeniami lądowymi, a także większego zrównoważenia struktury rodzajów transportu w UE²⁹.

40

W 2013 r. Komisja wydała nowy komunikat, w którym dalej rozwijała swoją strategię rozwoju portów w UE³⁰. W dokumencie tym po raz pierwszy wskazała na powiązanie między proponowanymi inwestycjami w infrastrukturę a finansowaniem unijnym dostępnym w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w okresie programowania 2014–2020. Był to istotny postęp w stosunku do poprzedniego komunikatu z 2007 r.

41

Ponadto Komisja uznała 329 portów za kluczowe porty UE, spośród których 104 porty określono na podstawie zbioru uprzednio zdefiniowanych kryteriów jako porty „bazowe”³¹. Komisja stawia sobie za cel zapewnienie połączenia tych portów bazowych z ich zapleczem lądowym do 2030 r., natomiast dla pozostałych 225 portów w sieci kompleksowej termin wyznaczono na 2050 r.³². W ten sposób pod względem dostępu do finansowania przez UE takich połączeń porty bazowe rzeczywiście uzyskały priorytetowy status.

- 27 (COM(92) 494 final z dnia 2 grudnia 1992 r., „Biała księga 1992. Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej – Globalne podejście do budowy wspólnotowych ram zrównoważonej mobilności”.
- 28 COM(97) 678 final z dnia 10 grudnia 1997 r., „Zielona księga w sprawie portów morskich i infrastruktury morskiej”.
- 29 COM(2007) 616 final z dnia 18 października 2007 r., „Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej”.
- 30 COM(2013) 940 final z dnia 7 stycznia 2014 r., „Budowa bazowej sieci transportowej: korytarze sieci bazowej oraz instrument „Łącząc Europę”.
- 31 SWD(2013) 542 final z dnia 7 stycznia 2014 r. Np. w przypadku portów „istotnych z punktu widzenia ilości”: jeśli przez dany port przechodzi 1% transportu UE pod względem ilości, uważa się go za port bazowy; jeśli 0,1%, wówczas taki port jest częścią sieci kompleksowej; inne kryteria mają zastosowanie do portów „istotnych z punktu widzenia spójności” (są to porty, przez które przechodzą niewielkie ilości transportu, lecz które mają rozległe zaplecze lądowe do obsłużenia) czy portów na wyspach.
- 32 Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013.

42

Podczas kontroli niektóre organizacje zainteresowanych stron wskazały, że w strategii Komisji zbyt wiele portów uznaje się za porty bazowe. Początkowo Komisja proponowała 94 porty bazowe, lecz w trakcie procedury ustawodawczej pojawiły się kolejne wnioski³³. Niemniej nawet liczba początkowo proponowana przez Komisję była znacznie wyższa niż 50, którą to liczbę uważa się za niezbędną dla utrzymania odpowiedniego stopnia dostępności UE jako całości³⁴.

Uchybienia w planowaniu przepustowości przez Komisję

Komisja i OECD oczekują wzrostu ruchu w portach

43

Chociaż globalny kryzys gospodarczy wywarł przejściowo negatywny wpływ na łączną wielkość transportu w latach 2007–2009, przez ostatnie 15 lat ruch w portach nasilał się (zob. **wykres 2**). Oczekuje się kontynuacji tego trendu – w 2013 r. Komisja prognozowała, że do 2030 r. ruchu w portach UE wzrośnie o 50%. Także OECD spodziewa się dalszego zwiększania się ruchu w portach, lecz na nieco niższym poziomie. Przewidywana stopa wzrostu różni się zależnie od rodzaju ładunku i rodzaju statku. W sektorze kontenerów przewiduje się względnie powolniejsze tempo wzrostu. Spodziewany jest 38% wzrost w tym sektorze dla portów UE do 2030 r., przy czym w przypadku pozostałych segmentów rynku szacuje się, że tempo wzrostu będzie wyższe: 46% dla ciekłych ładunków masowych, 50% dla suchych ładunków masowych i 58% w przypadku systemu ro-ro. Ponadto przewidywany wzrost nie będzie równomierny na całym świecie – w Azji Południowej jego tempo będzie najwyższe, zaś w Europie najniższe³⁵.

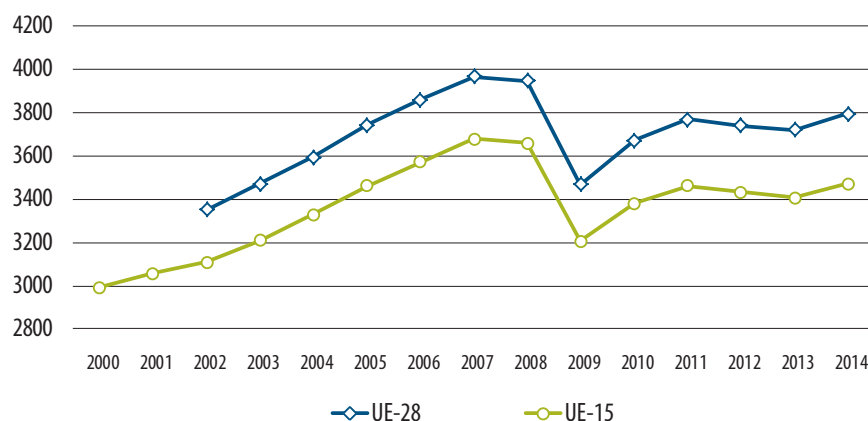
33 Załącznik II do COM(2011) 650 final z dnia 19 października 2011 r.

34 Komisja Europejska, „Porty i ich połączenia w obrębie TEN-T”, 29 czerwca 2010 r. Badanie przeprowadzone przez NEA, TNO i Uniwersytet w Leeds.

35 OECD i ITF. (2015), „ITF Transport Outlook 2015”, OECD Publishing, Paryż (<http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>).

Wykres 2

Przegląd ilości (masa brutto w mln ton) transportowanych drogą morską (2000–2014)



Źródło: Eurostat, „Statystyki dotyczące ładunku i pasażerów w portach morskich”, styczeń 2016.

Komisja nie monitoruje przepustowości portów bazowych

44

Kontrola przeprowadzona przez Trybunału wykazała, że Komisja nie otrzymuje od państw członkowskich szczegółowych i aktualnych danych dotyczących ich dostępnej przepustowości, przepustowości rzeczywiście wykorzystanej oraz przyszłych potrzeb w tym zakresie. W rezultacie na poziomie unijnym nie jest prowadzone monitorowanie 104 bazowych oraz wszystkich 329 kluczowych portów UE. Ze względu na brak takich informacji Komisja nie była dotychczas w stanie przedstawić ogólnounijnego planu rozwoju portów. Ponieważ nikt (ani na poziomie UE, ani na poziomie państw członkowskich) nie miał strategicznego rozeznania, które porty potrzebują finansowania i w jakim celu, wiele sąsiadujących portów inwestowało jednocześnie w podobną infrastrukturę i suprastrukturę do przeładunku kontenerów.

Istnieje ryzyko, że prognozowana przez Komisję wymagana przepustowość portów jest przeszacowana

45

Na podstawie zaktualizowanych prognoz dotyczących wielkości ruchu³⁶ oraz porównań z innymi badaniami i sprawozdaniami, w tym prognozami dotyczącymi ruchu w portach³⁷, Komisja oszacowała w 2013 r., że średnia stopa wykorzystania przepustowości we wszystkich portach w UE wynosi ok. 90% oraz że w nadchodzących latach istnieje ryzyko wystąpienia zatorów w portach³⁸.

46

Natomiast OECD, która przedstawiła Trybunałowi oszacowanie przyszłych potrzeb portów pod względem przepustowości, oceniła, że:

- wskaźnik wykorzystania portów UE pod względem przeładunku kontenerów jest ogólnie niższy od globalnego poziomu 67%;
- między regionami Europy występuje znaczne zróżnicowanie wykorzystania przepustowości portów: 50% w portach skandynawskich i bałtyckich, 56% w Europie Północno-Zachodniej, 61% we wschodniej części Morza Śródziemnego i nad Morzem Czarnym, 62% w zachodniej części Morza Śródziemnego;
- przewiduje się, że w kilku regionach wykorzystanie przepustowości będzie maleć, np. z 50 do 30% w portach skandynawskich i bałtyckich oraz z 61 do 50% we wschodniej części Morza Śródziemnego i na Morzu Czarnym.

36 SWD(2013) 181 final, t. 1, pkt 3.

37 Prognozy ISL dotyczące ruchu w portach do 2025 r.; port Rotterdam, wizja portu 2025; Optimar, HIS Fairplay, „Benchmarking Strategic Options for European Shipping and for the European Maritime transport System in the Horizon 2008–2018”, aktualizacja 2010 r.

38 SWD(2013) 181 final, t. 2, załącznik VII.

47

Istnieje zatem ryzyko, że Komisja przeszacowała zapotrzebowanie na dodatkową przepustowość portów. Dotyczy to zwłaszcza regionów wyszczególnionych powyżej.

48

W tym kontekście Trybunał odnotował także niedopasowanie między finansowaniem UE określonym w strategii a przepływami handlowymi. Większość towarów spoza UE trafia bowiem do Unii przez porty leżące na linii Hamburg–Hawr. Niemniej jednak w latach 2000–2013 ponad 90% finansowania unijnego na rzecz portów udostępniane było w ramach EFRR / Funduszu Spójności i większa jego część przeznaczana była na porty śródziemnomorskie i polskie (zob. kwoty z podziałem na państwa członkowskie w **załączniku I**). O tym, które projekty mają być finansowane w ramach EFRR / Funduszu Spójności decydują państwa członkowskie i władze regionalne, z wyjątkiem dużych projektów, które muszą zostać zatwierdzone przez Komisję.

49

W rozporządzeniu w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” ważna droga wodna, jaką jest Kanał Kiloński, została określona jako odcinek sieci bazowej, jednak wobec faktu, że Kanał Kiloński nie stanowił części korytarzy sieci bazowej, nie został on wybrany do finansowania (zob. **ramka 2**).

Ramka 2**Kanał Kiloński**

Kanał Kiloński to najbardziej intensywnie użytkowany sztuczny kanał na świecie – corocznie przepływają przez niego 32 tys. statków towarowych. Jest to droga wodna o strategicznym znaczeniu dla utrzymania konkurencyjności państw położonych nad Morzem Bałtyckim, z których Dania, Szwecja, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa i Polska są członkami UE. Łączy on porty Brunsbüttel i Kilonia w północnych Niemczech (zob. **rys. 4**).

Istnieje pilna potrzeba usprawnienia istniejącej infrastruktury, zarówno u wschodniego wejścia do kanału, gdzie niektóre ze śluz są już w niezadowalającym stanie, jak i u zachodniego wejścia. Dodatkowy koszt żeglugi dookoła Jutlandii zamiast skorzystania z Kanału Kilońskiego wynosi ok. 70 tys. euro. Ponadto należy wziąć pod uwagę korzyści czasowe, żegluga wokół Jutlandii zajmuje bowiem od 10 do 14 godzin. Według jednego z oszacowań branżowych dzięki zapewnieniu bezpieczeństwa i niezawodności tej infrastruktury można byłoby corocznie zaoszczędzić potencjalnie 2,2 mld euro. W 2015 r. nie został wybrany wniosek o 161 mln euro dofinansowania unijnego w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na budowę piątej komory śluzy w Brunsbüttel. Mimo że kanał ten stanowi część sieci bazowej TEN-T, nie był on priorytetem finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w 2015 r.

Rys. 4

Kanał Kiloński



Uwaga: Porty oznaczone kolorem czerwonym były objęte wizytami kontrolerów Trybunału.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Infrastruktura portowa finansowana przez UE – infrastruktura niewykorzystana i częściowo niewykorzystana, opóźnienia i przekroczenia kosztów oraz nietrwałość inwestycji ze względu na finansowanie podobnej infrastruktury w sąsiadujących portach

50

Ze względu na uchybienia w planowaniu przepustowości infrastruktury portowej na szczeblu krajowym i unijnym występuje istotne ryzyko, że finansowanie UE będzie skutkowało nietrwałymi inwestycjami, gdyż tworzona dodatkowo przepustowość nie jest w rzeczywistości potrzebna. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty w ramach przedmiotowej kontroli w 19 portach w pięciu państwach członkowskich i zbadali łącznie 42 projekty współfinansowane przez UE, z których:

- 37 to projekty nowo kontrolowane,
- pięć projektów poddano ponownej ocenie po pierwotnym ich zbadaniu w 2010 r. (zob. sprawozdanie specjalne nr 4/2012).

51

W szczególności Trybunał ocenił, czy:

- w pełni wykorzystano dodatkową przepustowość portów uzyskaną dzięki inwestycjom,
- projekty ukończono w terminie i w ramach budżetu,
- finansowanie ze środków UE przyznano na podobne inwestycje sąsiednim portom,
- koordynacja między Komisją a EBI funkcjonowała należycie.

Inwestycje unijne prowadzą do powstania dużej ilości niewykorzystanej lub częściowo niewykorzystanej infrastruktury

52

W przypadku inwestycji w infrastrukturę portową musi upłynąć pewien czas, aby ich rezultaty stały się widoczne, zaś projekty portowe z natury wiążą się z budową przepustowości z myślą o odległej przyszłości (co w większości przypadków oznacza, że zwrot z inwestycji jest niski i powolny). Terminowość inwestycji często ma kluczowe znaczenie dla ich skuteczności, w szczególności w bardzo konkurencyjnym środowisku, jakim jest transport morski.

53

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy 37 nowo zbadanych projektów wynika, że w połowie 2015 r. 30 projektów, które otrzymały 553 mln euro finansowania ze środków UE, zostało ukończonych. Spośród tych 30 projektów:

- w 18 projektach, w których wykorzystano unijne wsparcie na kwotę 359 mln euro, obiekty były użytkowane zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem;
- w 12 projektach, które otrzymały 194 mln euro dofinansowania unijnego, obiekty albo nie były wykorzystywane (były puste), albo były w dużym stopniu niewykorzystane – co oznacza, że dotychczas jedno na każde trzy euro wydano w sposób nieskuteczny³⁹. Około połowy z tych środków (97 mln euro finansowania unijnego na rzecz dziewięciu projektów⁴⁰) zainwestowano w infrastrukturę, która przez ponad trzy lata po zakończeniu prac była niewykorzystana lub w dużym stopniu niewykorzystana⁴¹. Świadczy to o uchybieniach w zakresie oceny potrzeb *ex ante* oraz wskazuje na wysokie zagrożenie zmarnotrawieniem zainwestowanych środków. Uwaga ta odnosi się również do pięciu poddanych ponownej ocenie portów, działających od prawie dekady (zob. pkt 63).

54

W czasie przeprowadzania kontroli pozostałych siedem projektów objętych próbą (524 mln euro finansowania UE, głównie we Włoszech) nie było jeszcze ukończonych. Wspomnianych siedmiu projektów nie uwzględniono zatem w przeprowadzonej przez Trybunał analizie rzeczywistego wykorzystania.

55

Szczegółowe informacje na temat zbadanych portów i projektów przedstawione zostały w **załączniku II**. W **ramce 3** przedstawiono dwa przykłady dobrze użytkowanej infrastruktury oraz dwa przykłady finansowanej przez UE infrastruktury portowej, która była pusta lub częściowo niewykorzystana. Dalsze przykłady niewykorzystanej lub częściowo niewykorzystanej infrastruktury można również znaleźć w **ramce 4**, **ramce 6** i **ramce 8**.

39 Jeśli chodzi o zastosowaną metodykę, kwotę tę ustalono, biorąc pod uwagę szczegółową ocenę wykorzystania infrastruktury portowej kontrolowanej podczas wizyty kontrolnej. W przypadku gdy zgodnie z przyjętymi międzynarodowymi kryteriami uznano, że port był pusty lub w dużym stopniu niewykorzystany, wydatki projektowe obliczano odpowiednio do stopnia niewykorzystania.

40 Dotyczy to trzech projektów objętych kontrolą w Cuxhaven, dwóch projektów w Wilhelmshaven oraz po jednym z projektów skontrolowanych w Tarenzie, Kartagenie, Santa Cruz de Tenerife i Karlskronie. Tylko w Polsce nie było projektów niewykorzystanych lub w dużym stopniu niewykorzystanych przez ponad trzy lata.

41 Wniosek ten odnosi się do ram pomiaru wyników wprowadzonych przez EBI. Na tej podstawie EBI systematycznie stosuje dwa okresy do oceny jakości i prawidłowości prowadzonych przez siebie operacji udzielania pożyczek: jeden z chwilą zakończenia projektu, drugi trzy lata po zakończeniu projektu (zob. <http://www.eib.org/projects/cycle/monitoring/rem.htm?lang=en>).

Przykłady dobrze użytkowanej infrastruktury portowej

1. Port Norrköping – poszerzenie i pogłębienie dostępowych torów wodnych i wzmocnienie istniejących miejsc do cumowania

Projekt ten przyczynił się do poprawy bezpieczeństwa żeglugi zgodnie z normami międzynarodowymi. Zredukowano istniejące ograniczenia pod względem ciemności, widoczności i wiatru, co umożliwiło dwudziestoczterogodzinny dostęp do portu przez siedem dni w tygodniu statkom o znacznie większych rozmiarach. Poprawiono także możliwość mijania się przez statki na torach wodnych, osiągając oszczędność czasu i korzyści pod względem bezpieczeństwa, jak również pozytywny wpływ na środowisko związany ze zwiększonym współczynnikiem napełnienia większych jednostek. UE współfinansowała ten projekt kwotą 3,5 mln euro, przy jego łącznym koszcie wynoszącym 35,3 mln euro.

2. Połączenie drogowe z portem w Szczecinie

Budowę odcinka drogi o długości 2,63 km ukończono w 2009 r. i infrastruktura drogowa jest wykorzystywana. Głównym wynikiem projektu był lepszy dostęp drogowy do portu w Szczecinie (zob. **rys. 5**), polegający na ominięciu poprzedniej drogi z rozbudowaną sygnalizacją świetlną. Chociaż występują poważne problemy na ostatnim odcinku połączenia, poprawa połączenia z zapleczem lądowym jest widoczna, gdyż zmniejszono natężenie ruchu do i z portu oraz poprawiono bezpieczeństwo mieszkańców. UE współfinansowała ten projekt kwotą 23 mln euro, przy jego łącznym koszcie wynoszącym 28 mln euro.

Rys. 5 – Ul. Struga – nowa droga prowadząca do portu



© Urząd Miasta Szczecin.

Przykłady pustej lub w dużym stopniu niewykorzystanej infrastruktury portowej

1. Terminal kontenerowy Tarent (Włochy)

Terminal kontenerowy Tarent oddano do użytku w 2002 r. W wyniku realizacji projektu ruch wkrótce po rozpoczęciu działalności przez terminal znacznie się zwiększył. Od 2006 r. ruch zaczął jednak maleć. Statki linii żeglugowej korzystającej z portu Tarent stopniowo przestały do niego zawijać, a firma obsługująca terminal przyłączyła się do grupy działającej w konkurencyjnym sąsiednim porcie (Pireus) i w czerwcu 2015 r. zaprzestała działalności w Tarence (zob. **rys. 6**). Umowa koncesyjna między operatorem terminalu a organem portowym w Tarence stanowiła, że organ portowy powinien podjąć dodatkowe roboty infrastrukturalne, takie jak pogłębianie. Prace te nie zostały jednak nigdy wykonane. W porcie Tarent finansowanie unijne w wysokości 38 mln euro zainwestowano w terminal przeładunkowy i jego połączenia z zapleczem lądowym w okresie programowania 2000–2006. Obecnie terminal nie jest używany.

Rys. 6 – Nieużywane urządzenia przeładunkowe w porcie Tarent

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

2. Wielofunkcyjny terminal w porcie Kartagena (Hiszpania)

W lutym 2013 r. w porcie Kartagena ukończono budowę doku o długości 575 m, zabudowę przyległego obszaru o powierzchni 4,5 ha oraz budowę 20 ha powierzchni magazynowej do celów operacji związanych z przyszłym wielofunkcyjnym terminalem. Całkowity łączny koszt obu projektów wyniósł 62,8 mln euro, z czego pokryto 29,7 mln euro. Obecnie części tego obszaru używa się do przechowywania suchych ładunków masowych i złomu oraz składowania produktów ubocznych z pobliskiej rafinerii. W drugiej części (20 ha) nie wykonano jeszcze nawierzchni i pozostaje ona nieużywana (zob. **rys. 7**). Na ten konkretny projekt przydzielono 10,4 mln euro finansowania unijnego z EFRR.

Rys. 7 – Pusty obszar wielofunkcyjnego terminalu w porcie Kartagena

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Opóźnienia i przekroczenia kosztów w szeregu projektów

Opóźnienia w realizacji 19 z 30 ukończonych projektów

56

Trybunał zaobserwował już i odnotował znaczne opóźnienia w realizacji projektów portowych w swoim sprawozdaniu z 2012 r., przy czym wynikały one ze stosowanych rozwiązań administracyjnych. Na budowę i eksploatację przystani we Włoszech potrzebne były mianowicie 33 zezwolenia, a uzyskanie zezwoleń niezbędnych do rozpoczęcia prac budowlanych w porcie w Grecji zajęło 22 lata⁴². Świadczy to o problemach strukturalnych związanych z wydawaniem zgód i pozwoleń.

57

Przeprowadzona przez Trybunał analiza 30 nowo skontrolowanych projektów, które były już ukończone, wykazała, że 11 projektów zrealizowano terminowo, podczas gdy po terminie ukończono 19 projektów. W przypadku tych 19 projektów średnie opóźnienie sięgało prawie 13 miesięcy, przy czym odnotowane opóźnienia wynosiły od trzech miesięcy (wyposażenie terminalu ro-ro w porcie Vigo, Hiszpania) do 33 miesięcy (Jade-Weser-Port w Wilhelmshaven, Niemcy). W 12 z 19 projektów wystąpiły opóźnienia przekraczające o ponad 20% planowany okres trwania projektu. W stosunku do pierwotnie planowanego czasu realizacji opóźnienia wynosiły do 136% w przypadku portu w Santa Cruz de Tenerife (Hiszpania).

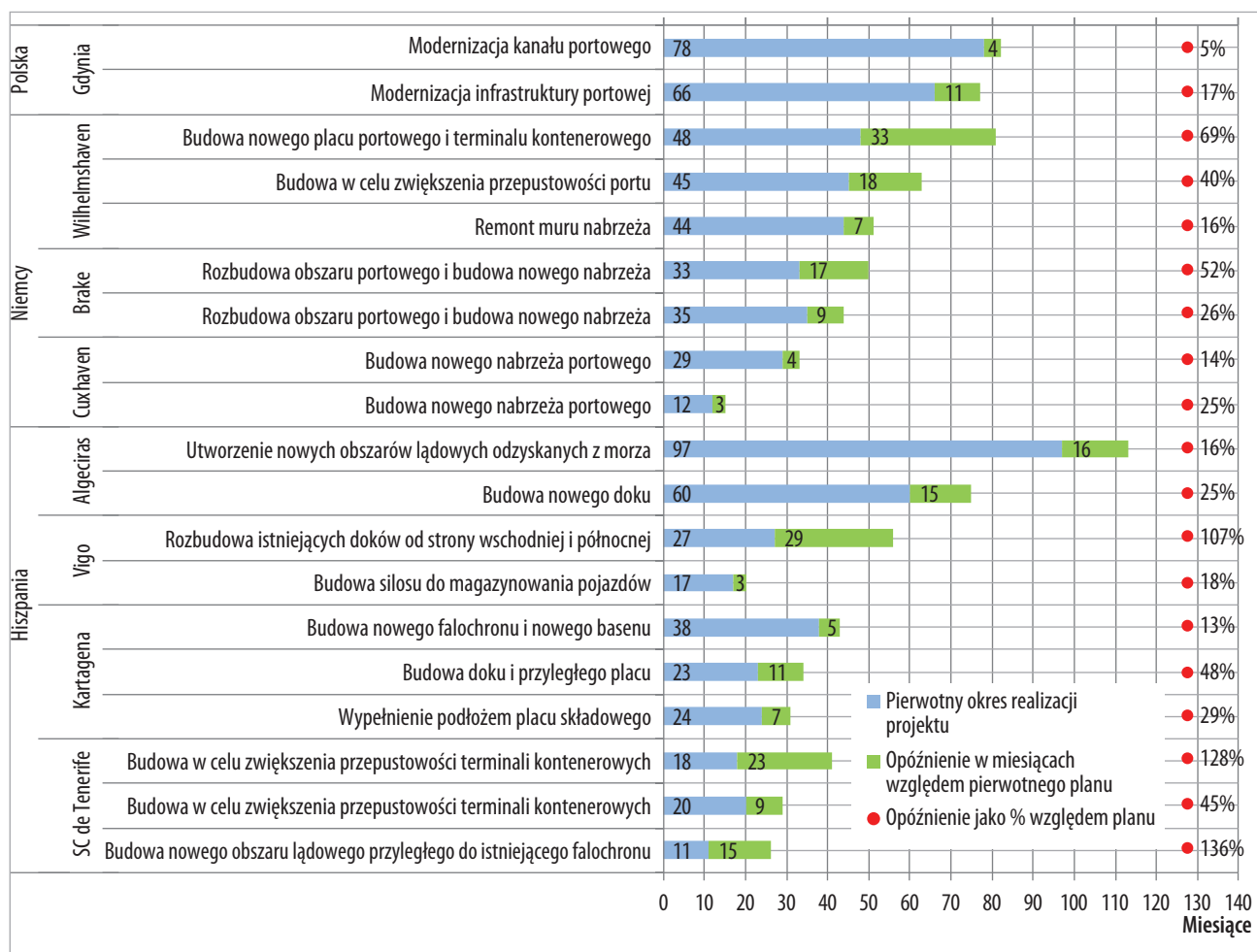
58

Na **wykresie 3** przedstawiono szczegółowe informacje na temat odnośnych 19 (ukończonych) projektów.

42 Sprawozdanie specjalne nr 4/2012 na temat infrastruktury portów morskich.

Wykres 3

Przegląd opóźnień w 19 ukończonych projektach



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Procedury administracyjne mogą przyczyniać się do opóźnień w realizacji projektów – przypadek Włoch

59

Jak wspomniano powyżej, podczas przeprowadzania kontroli siedem z 37 nowo kontrolowanych projektów nie było jeszcze ukończonych, głównie ze względu na obciążenia administracyjne. Na projekty te przypadała prawie połowa wydatków objętych kontrolą (524 mln euro finansowania ze środków UE). W sześciu z tych siedmiu nieukończonych projektów wystąpiły również opóźnienia, sięgające od 13 miesięcy w przypadku robót pogłębieniowych do co najmniej 36 miesięcy w przypadku budowy połączeń w porcie w Salerno. Krajowe i regionalne procedury administracyjne mogą w znacznym stopniu przyczyniać się do opóźnień w realizacji portowych projektów infrastrukturalnych. Kontrola wykazała, że tylko we Włoszech pięć z sześciu zbadanych projektów było opóźnionych głównie ze względu na problemy związane z wydawaniem zgód i pozwoleń, co pokazuje utrudnienia związane z koordynacją między różnymi zaangażowanymi organami. Szczegółowe informacje na temat nieukończonych projektach przedstawiono w załączniku III.

60

Ponadto w kilku państwach członkowskich procedura przyjmowania planu zagospodarowania przestrzennego portu (potrzebnego przed rozpoczęciem prac infrastrukturalnych) angażuje szereg organów pośredniczących. Przykładowo w przypadku portu w Tarenzie wniosek dotyczący planu zagospodarowania przestrzennego portu złożony w 2006 r., w którego sprawie wypowiedzieć się powinny komitet portowy, Wysoka Rada ds. Robót Publicznych, Regionalny Urząd Ochrony Środowiska, odnośny region i miejscowa gmina, w czasie kontroli (koniec 2015 r.) nie był jeszcze przyjęty.

Przekroczenia kosztów w przypadku 16 z 30 ukończonych projektów

61

Co więcej, przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że tylko w przypadku 14 ze zbadanych projektów nie doszło do przekroczenia kosztów, co oznacza, że w 16 z 30 ukończonych projektów koszty przekroczone na łączną kwotę 139 mln euro. Dotyczyło to głównie portów morskich w Niemczech i Hiszpanii (projekty włoskie nie zostały jeszcze ukończone, zatem na tym etapie nie można przedstawić jeszcze końcowej oceny). Kwota przekroczenia kosztów wyniosła średnio 8,7 mln euro, przy czym przekroczenia wahały się od 0,2 mln euro w przypadku budynku inspekcji w porcie Vigo (Hiszpania) do 67 mln euro w przypadku infrastruktury przeładunkowej w porcie Algeciras (Hiszpania). W porównaniu z pierwotnie planowanymi kosztami⁴³ przekroczenia wynosiły do 38% (budowa nowego nabrzeża portowego w Cuxhaven). W tabeli 2 przedstawiono przegląd przekroczeń kosztów w 16 projektach realizowanych w siedmiu różnych portach.

43 Przekroczenia te odnoszą się tylko do kwalifikowalnych kosztów na poziomie projektu, nie zaś do całego kosztu inwestycji portowej, w przypadku której przekroczenia kosztów mogą być znacznie wyższe.

Tabela 2

Przeгляд przekroczeń kosztów w 16 ukończonych projektach

Państwo członkowskie	Port	Zbadane projekty	Koszty projektu (w EUR) ¹	Finansowanie unijne (w EUR)	Przekroczenie kosztów (w EUR) ²	% całkowitego kosztu
Niemcy	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	3 300 000	10,3
		Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	15 600 000	37,7
		Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	1 000 000	29,4
	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	305 000	1,9
		Großprojekt „Jade-Weser-Port“	146 856 096	32 930 149	17 000 000	11,6
	Brake	Norderweiterung Hafen Brake – 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	400 000	2,7
Hiszpania	Kartagena	Ampliación Dársena de Escombreras. Fase 1	116 492 375	46 035 682	22 461 000	12,5
		Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477		
		Relleno y Urbanizacion Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783		
	Algeciras	Infraestructuras Portuarias y Auxiliares en Isla Verde (3ª Fase) en Algeciras	511 460 000	127 314 481	67 045 000	9,9
		Muelle y Explanada Exterior Al Dique, Junto a Isla Verde	168 576 557	52 199 106		
	Vigo	Mejora de la Operatividad de los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	5 449 000	11,3
		Ampliación del Puesto de Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	236 000	10,88
	SC de Tenerife	Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	4 301 000	24,2
		Nueva Base de Contenedores en la Dársena del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	1 153 000	7,4
		Tramo 1º Fase 2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	562 000	9,9
		Ogółem³	1 203 685 726	382 597 768	138 812 000	

1 Dotyczy to całkowitych kwalifikowalnych kosztów na poziomie projektu, nie zaś całych kosztów inwestycji portowej.

2 Przekroczenia kosztów odnoszą się do całkowitych kwalifikowalnych kosztów danego projektu, nie zaś całych kosztów inwestycji portowej.

3 Z wyłączeniem projektów poddanych ponownej ocenie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Finansowanie ze środków UE przyniosło znikomy efekt gospodarności

Ponowna ocena rezultatów w odniesieniu do pięciu portów zbadanych w 2010 r. – niski efekt gospodarności, nawet pięć lat później

62

W 2012 r. Trybunał odnotował⁴⁴, że wysoki odsetek (82%) finansowania ze środków UE wydatkowanego na losowo wybraną próbę 27 projektów portowych wykorzystano w sposób nieskuteczny. W trakcie przedmiotowej kontroli Trybunał poddał ponownej ocenie pięć portów (port Augusta we Włoszech oraz hiszpańskie porty Arinaga, Campamento, Ferrol i Langosteira), które były szczególnie problematyczne w 2010 r., gdyż budynków nie używano, a sfinansowania przez UE infrastruktura była pusta lub słabo połączona. W latach 2000–2006 na zbudowanie tej infrastruktury porty otrzymały 329 mln euro finansowania unijnego.

63

Kluczowe ustalenia ponownej oceny były następujące:

- (i) Ogólna skuteczność była bardzo niska. Po prawie dekadzie eksploatacji tylko ok. 5% łącznej wytworzonej przepustowości (odpowiadające 18 mln euro zainwestowanych środków unijnych) używano zgodnie z pierwotnym planem⁴⁵. Fakt, że średnio po upływie niemal 10 lat od zakończenia prac nie odnotowano istotnego poziomu operacji portowych⁴⁶, świadczy o tym, że nie było potrzeby wydawania środków UE na taką infrastrukturę oraz że brakowało należytego uzasadnienia biznesowego, a także odpowiedniej, przeprowadzonej wcześniej analizy kosztów i korzyści. Trybunał stwierdza, że w 2015 r. w dalszym ciągu nieskuteczne były inwestycje finansowane ze środków UE o łącznej wartości 292 mln euro. Jak wspomniano we wcześniejszym sprawozdaniu Trybunału⁴⁷, państwa członkowskie skupiają się na wykorzystaniu środków, nie zaś na skuteczności inwestycji w zwiększenie przepustowości portów.
- (ii) W trzech z czterech hiszpańskich portów (Arinaga, Ferrol i Langosteira) stwierdzono niewielki wzrost natężenia działalności w porównaniu z 2010 r., lecz w dalszym ciągu była ona na poziomie znacznie niższym od maksymalnej przepustowości sfinansowanej przez UE infrastruktury (w przypadku portów Arinaga i Langosteira wykorzystywano około 10% przepustowości, a w przypadku portu Ferrol – 25%). Port handlowy Augusta nie prowadzi działalności w sfinansowanych ze środków unijnych terminalu kontenerowym ani stanowisku cumowniczym dla statków ro-ro.

Obszary składowania kontenerów w porcie Campamento, stanowiące inwestycje unijne, pozostają wprawdzie w dużej mierze niewykorzystane, lecz prowadzona jest tam działalność związana z remontem statków (zob. **rys. 8**).

44 Zob. sprawozdanie specjalne nr 4/2012.

45 Jeśli chodzi o zastosowaną metodykę, kwotę tę ustalono, biorąc pod uwagę szczegółową ponowną ocenę wykorzystania infrastruktury portowej skontrolowanej po raz pierwszy w 2010 r. W przypadku gdy zgodnie z przyjętymi międzynarodowymi kryteriami uznano, że port był pusty lub w dużym stopniu niewykorzystany, wydatki obliczano odpowiednio do stopnia niewykorzystania.

46 Prace w porcie Arinaga ukończono w 2008 r., w Campamento w 2004 r., w Ferrol w 2005 r., w Langosteira w 2011 r., zaś w porcie Augusta w 2006 r.

47 Sprawozdanie specjalne nr 4/2012, pkt 22.

(iii) Od 2012 r. Komisja podjęła działania następcze w stosunku do trzech spośród tych pięciu portów, przeprowadzając wizyty na miejscu lub omawiając na szczeblu centralnym dalsze posunięcia. Przykładowo:

- W przypadku Arinagi władze hiszpańskie przesunęły etap 3 rozbudowy portu do czasu osiągnięcia wystarczającego poziomu aktywności.
- W przypadku portu handlowego Augusta władze włoskie przydzieliły dodatkowe finansowanie na ukończenie prac w latach 2014–2020. Koszt pozostałych do wykonania prac szacuje się na 145 mln euro, a UE będzie je współfinansować kwotą 67 mln euro z EFRR (w dniu 27 marca 2013 r. Komisja wydała decyzję dotyczącą dużego projektu). Przyjęte niedawno we Włoszech nowe ogólne krajowe ramy strategiczne dotyczące portów doprowadziły do połączenia z pobliskim portem Katania, co może skutkować synergiami z Augustą w zakresie ruchu ro-ro, wycieczkowego i ładunków masowych. Pozostające do wykonania prace i przyznane finansowanie ze środków UE należy zatem zrewidować w świetle niedawnego połączenia, aby zwiększyć potencjał osiągnięcia wyższej skuteczności.

Rys. 8

Niewykorzystana przepustowość stworzona w 2004 r. w porcie Campamento – w infrastrukturę tę zainwestowano 16,5 mln euro



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wiele brakujących i nieodpowiednich połączeń będzie wymagać dalszego publicznego finansowania, aby początkowe inwestycje portowe przyniosły należyte efekty

64

W 14 zbadanych portach połączeń z siecią albo brakowało (we Włoszech i w Hiszpanii), albo były nieodpowiednie (w Niemczech i w Polsce). We Włoszech (Salerno i Tarent), w Hiszpanii (Algeciras, Ferrol i częściowo Langosteira), Niemczech (Jade-Weser-Port) i Polsce (Szczecin-Swinoujście, Gdańsk i Gdynia) połączeń drogowych i kolejowych brakowało, ich budowa była opóźniona, nie zaplanowano ich jeszcze lub napotymano poważne problemy na końcowym etapie budowy. Dotyczy to m.in. projektu autostrady morskiej Gdynia–Karlskrona między Polską a Szwecją, w przypadku którego budowę terminalu promowego potrzebnego do połączenia dwóch portów odłożono do 2019 r. (zob. **ramka 6**).

65

Należyte funkcjonowanie odnośnych projektów będzie wymagać znacznego dodatkowego finansowania publicznego. Np. dodatkowy koszt budowy połączeń kolejowych z hiszpańskimi portami Algeciras, Ferrol i Langosteira szacuje się na ok. 183 mln euro. W Polsce potrzebna będzie dodatkowa kwota w wysokości 350 mln euro w celu pogłębienia do –12,5 m kanału dostępowego do portu w Szczecinie o długości 65 km. Dzięki temu większe jednostki, dla których zmodernizowano infrastrukturę, będą w stanie wpłynąć do portu.

Finansowanie podobnej infrastruktury zwiększa ryzyko nietrwałych inwestycji

Przesunięcie w ruchu między sąsiadującymi portami

66

Ponieważ Europa w ujęciu geograficznym stanowi tylko niewielką część globu, porty dzieli się na „linie portowe”. Przykładem jest linia Hamburg–Hawr lub linia śródziemnomorska, z liniami wschodnio- i zachodniośródziemnomorską (zob. **rys. 9**).

67

Porty znajdujące się w tej samej linii konkurują ze sobą, a ponadto występuje również konkurencja między liniami portów. Podczas kontroli Trybunał zbadał wielkość ruchu w 171 największych portach kontenerowych UE w latach 2005–2014, tj. w portach, które w 2005 r. obsługiwały kontenery w ilości co najmniej 200 tys. TEU.

Rys. 9

Linia śródziemnomorska z liniami wschodnio- i zachodniośródziemnomorską



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

68

Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że w porównaniu z 2005 r. aktywność w sześciu z tych 171 portów kontenerowych spadła o ponad 50%, a były to: Savona i Tarent (Włochy, zob. **ramka 3**), Medway i Thamesport (Zjednoczone Królestwo), Rouen (Francja) i Malaga (Hiszpania, zob. **ramka 5**). Spadek aktywności w jednym porcie wiązał się z rozwojem pobliskiego, często większego portu.

69

Ponadto Trybunał odnotował zauważalne przesunięcia w ruchu między sąsiednimi portami uwzględnionymi w niniejszym sprawozdaniu: między Salerno i Neapolem (Włochy) oraz między Gdańskiem i Gdynią (Polska). Kiedy dodatkowa infrastruktura zaczynała działać w jednym porcie, wywierała negatywny wpływ na ilości przechodzące przez sąsiedni port.

Finansowanie podobnej infrastruktury, głównie w celu zwiększenia przepustowości

70

Wszystkie zbadane projekty wiązały się z pracami mającymi na celu pogłębienie kanałów dostępowych, powiększenie obrotnic statków, miejsc do cumowania i obszarów składowania, poprawę połączeń portu oraz zapewnienie odpowiednich dźwigów i wyposażenia portowego na potrzeby efektywnej obsługi prognozowanych większych ilości towarów.

71

W trakcie analizy stwierdzono 14 przypadków, w których podobnych inwestycji dokonano w sąsiadujących portach w tej samej linii. Kilka organów portowych i kilku operatorów portów zainwestowało mianowicie jednocześnie w dodatkową przepustowość infrastruktury i suprastruktury przeładunkowej, mimo że w sąsiadnych portach dostępna była niewykorzystana przepustowość. Podobnych inwestycji dokonywano w portach obsługujących to samo zaplecze lądowe znajdujące się w tym samym państwie członkowskim, co świadczy o braku koordynacji w planowaniu przepustowości na poziomie krajowym.

72

Inwestycje takie uznano za nietrwałe (zob. przykłady w ramce 4).

Ramka 4

Przykłady podobnych planów inwestycyjnych w sąsiadujących portach

a) Porty na północno-zachodnim wybrzeżu Włoch (Genua, La Spezia, Livorno i Savona)

We Włoszech we wszystkich czterech portach północno-zachodniego wybrzeża (Genua, La Spezia, Livorno i Savona) realizowane lub planowane są inwestycje mające na celu zwiększenie obecnej łącznej przepustowości wynoszącej 3 730 000 TEU o 50% (lub o dodatkowe 1 800 000 TEU). Wszystkie te porty konkurują o to samo zaplecze lądowe. W ostatnich latach Savona wyraźnie straciła udziały w rynku na rzecz Genui, podobnie jak Livorno, lecz w bardziej ograniczonym stopniu. Ponadto obecna przepustowość nie jest w pełni wykorzystywana. W 2014 r. współczynniki wykorzystania terminali kontenerowych wynosiły ok. 20% w Savonie, 65% w Livorno, 74% w La Spezia i 77% w Genui. Nie oczekuje się również, aby ruch miał się wyraźnie zwiększyć się w nadchodzących latach.

b) Porty polskie (Gdańsk i Gdynia)

W Polsce Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju jednocześnie zatwierdziło znaczną rozbudowę terminali kontenerowych w Gdańsku i pogłębienie portu w Gdyni, przy czym oba projekty były nastawione na ten sam ruch kontenerowy, gdyż porty mają podobne zaplecze lądowe, a przy tym nie uwzględniono stopnia wykorzystania już dostępnej przepustowości.

c) Porty hiszpańskie (Kartagena, Algeciras i Ferrol)

W Hiszpanii każdy z omawianych portów – Kartagena, Algeciras i Ferrol – uwzględniają w swojej strategii wzrostu przechwycenie większej ilości ruchu przeznaczonego do/pochodzącego z regionu Madrytu, który stanowi tradycyjny rynek dla innych dużych portów (w szczególności Walencji). Na zwiększenie przepustowości zdecydowano się bez dokonania oceny, czy wystarczy ruchu dla obsługi tego samego zaplecza lądowego.

d) Porty stowarzyszone w NAPA we Włoszech, w Słowenii i Chorwacji (Wenecja, Triest, Koper i Rijeka)

Wszystkie porty stowarzyszone w NAPA (Wenecja, Triest, Koper i Rijeka) dążyły do przyciągnięcia większego ruchu i większych jednostek, brakowało jednak strategii zwiększenia synergii między nimi w chwili, gdy statek decyduje się zawinąć do portu w linii północnoadriatyckiej. Przeszkodą dla wzmocnionej współpracy jest fakt, że porty te znajdują się w trzech różnych państwach członkowskich, o różnych systemach zarządzania, zarówno na szczeblu krajowym, jak i w poszczególnych portach, a także o różnych stawkach współfinansowania przewidzianych w rozporządzeniach dotyczących polityki spójności i instrumentu „Łącząc Europę”, przez co взгляд na interes indywidualny może przeważać nad podejściem bardziej zbiorowym.

73

Jednoczesne zwiększenie przepustowości w sąsiadujących portach niesie ze sobą również ryzyko dodatkowej konkurencji cenowej między portami starającymi się przyciągnąć wymaganą ilość dodatkowego ruchu. W efekcie o ile nie wzrośnie ogólna ilość ruchu, przepustowość we wszystkich portach pozostanie niewykorzystana lub częściowo niewykorzystana, a zarazem zmaleje rentowność portów. W przypadku portów przeładunkowych ryzyko to jest szczególnie duże, gdyż przedsiębiorstwa żeglugowe mogą decydować o zmianie portów zawinięcia zgodnie z własnym podejściem sieciowym.

Nieskuteczna koordynacja między Komisją a EBI w zakresie finansowania infrastruktury portowej**74**

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej, zadaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) jest przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii. Oprócz finansowania UE (tj. pozyskanego poprzez EFRR / Fundusz Spójności lub instrument „Łącząc Europę”) w wysokości 6,8 mld euro, kilka z portów objętych kontrolą otrzymało między 2000 i 2013 r. pożyczki z EBI na łączną kwotę 10,1 mld euro.

75

W **załączniku IV** przedstawiono szczegółowe informacje o głównych cechach systemów portowych państw członkowskich oraz przegląd wsparcia finansowego UE i EBI na rzecz skontrolowanych obszarów portowych (w latach 2000–2013).

76

Zanim EBI udzieli pożyczki, Komisja i odnośne państwo członkowskie muszą przedstawić opinię określającą, czy inwestycje, które mają być finansowane ze środków EBI, są zgodne z odpowiednimi przepisami i politykami UE⁴⁸. Procedurę koordynacji między Komisją a EBI reguluje protokół ustaleń⁴⁹. W odniesieniu do portów omawianych w niniejszym sprawozdaniu takie konsultacje miały miejsce w czterech przypadkach: Algeciras (Hiszpania), Tanger-Med (Maroko), Tarent (Włochy) oraz Jade-Weser-Port (Niemcy).

77

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że EBI i Komisja wymieniały się informacjami tylko w ograniczonym zakresie. Nie podano np. kwoty pożyczki, nie wskazano beneficjenta, przygotowane przez EBI analiza techniczna i finansowa oraz ocena ryzyka dla skuteczności polityki spójności nie zostały udostępnione Komisji. Informacje przekazywane przez EBI ograniczają zdolność Komisji do przeprowadzenia należytej oceny danego przypadku.

78

Ponadto Komisja nie jest uprawniona do zablokowania wniosku w sprawie pożyczki, w przypadku gdy się z nim nie zgadza. Dotychczas nie zdarzyło się, aby Komisja negatywnie zaopiniowała wniosek dotyczący pożyczki EBI, chociaż niektóre przypadki były wysoce kontrowersyjne. Brak odpowiedniej reakcji Komisji na proponowane przez EBI pożyczki na wsparcie sąsiednich portów poza UE podważył skuteczność środków unijnych zainwestowanych w portach UE. Przedstawiony w **ramce 5** przykład portów w linii zachodnioróżdziemnomorskiej pokazuje, że brakowało odpowiedniej koordynacji między służbami Komisji, zaś Komisja nie przekazywała EBI informacji o problemach, co skutkowało nadmierną przepustowością infrastruktury przeładunkowej i nietrwałymi inwestycjami, gdyż niektóre z portów straciły znaczną część poprzednio obsługiwanego ruchu.

48 Art. 19 Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

49 „Memorandum of Understanding (MoU) between the Commission of the European Communities and the European Investment Bank concerning working procedures for consulting the Commission on Global Loans, Mid-Caps Loans, Framework Loans, and Investment Loans under article 21 of the EIB statute” [Protokół ustaleń między Komisją Europejską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w sprawie procedur roboczych na potrzeby konsultowania z Komisją pożyczek globalnych, pożyczek dla przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji, pożyczek ramowych i pożyczek inwestycyjnych], 13 czerwca 2006 r.; ostatnio zmieniony w dniu 13 grudnia 2010 r. Obecnie w protokole wprowadzane są zmiany zgodnie z najnowszym projektem z września 2015 r.

Jednoczesne finansowanie infrastruktury w sąsiadujących portach przez EBI i z budżetu UE skutkowało nietrwałymi inwestycjami i utratą przez porty UE znacznej części obsługiwanego poprzednio ruchu – przykład portu Tanger-Med (Maroko) oraz portów w Hiszpanii i Portugalii

Od 2000 r. ponad 500 mln euro z EFRR / Funduszu Spójności i 229 mln euro w postaci pożyczek EBI przekazano na wsparcie infrastruktury w kilku portach w Hiszpanii (Andaluzja) i Portugalii. Sam port Algeciras (Hiszpania) otrzymał finansowanie unijne w wysokości ok. 248 mln euro. Ponadto EBI udzielił mu pożyczki w kwocie ok. 129 mln euro na zwiększenie przepustowości.

W 2008 i 2010 r. dwóch pożyczek EBI w łącznej wysokości 240 mln euro, z gwarancjami UE, udzielono portowi Tanger-Med (Maroko) na budowę dodatkowej przepustowości w zakresie obsługi ruchu kontenerowego o wielkości 8 mln TEU. Port ten znajduje się w bezpośrednim pobliżu portu Algeciras po drugiej stronie Cieśniny Gibraltarskiej. Oba porty specjalizują się w przeładunku i bezpośrednio konkurują ze sobą oraz z sąsiednimi portami prowadzącymi działalność przeładunkową (np. Kadyks, Malaga i Sines, zob. **rys. 10**).

Rys. 10 – Przegląd przepustowości portów sfinansowanej z publicznych środków w linii zachodniośródziemnomorskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Mimo że nowy operator terminalu rozpoczął działalność w nowo zbudowanym terminalu przeładunku kontenerów w porcie Algeciras (Hiszpania), w czasie przeprowadzania kontroli 30 ha obszaru przeładunkowego (odpowiadającego 58% finansowania UE w kwocie 144 mln euro) było nieużywane, zaś skuteczność inwestycji UE w tym porcie będzie uzależniona od zdolności władz portowych do przyciągnięcia dodatkowych operatorów.

Może to jednak wpłynąć niekorzystnie na wielkość ruchu w sąsiednich portach.

Ponadto sąsiednie hiszpańskie porty Kadyks i Malaga doświadczyły znacznego spadku ruchu kontenerowego w latach 2007–2015 – o 53% w Kadyksie i o 92% w Maladze.

79

Poza tym Komisja nie otrzymuje informacji o końcowych decyzjach EBI w sprawie wniosków o pożyczki, ani podpisanych kopii umów pożyczki, z gwarancją UE lub bez niej. Nie są również przedkładane sprawozdania końcowe dotyczące realizacji danego projektu ani tego, w jaki sposób wydano udzieloną pożyczkę, a także inne istotne informacje o tym, czy pożyczkę w pełni spłacono czy też nie.

W latach 2000–2006 i 2007–2013 finansowanie unijne na poziomie projektu było powiązane z produktami, lecz nie z rezultatami**80**

W okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 finansowanie unijne na poziomie projektu musiało być powiązane z produktami, a nie z rezultatami (tzn. wynikami lub oddziaływaniem). Mimo że część infrastruktury finansowanej przez UE w rzeczywistości była niewykorzystana (była pusta, w dużym stopniu niewykorzystana lub nie zapewniała osiągnięcia zamierzonych celów, rezultatów ani oddziaływania), koszty projektów nadal kwalifikowały się zatem do współfinansowania unijnego w ramach EFRR / Funduszu Spójności i programów TEN-T.

81

W **ramce 6** przedstawiono jeden z wielu przykładów, w których uzyskano produkt projektu, nie osiągnięto jednak zamierzonego rezultatu.

Ramka 6**Osiągnięcie produktów projektu, lecz bez zamierzonego rezultatu – przykład autostrady morskiej Gdynia–Karlskrona (połączenie promowe między Polską a Szwecją)**

Projekt autostrady morskiej, zarządzany bezpośrednio przez agencję wykonawczą Komisji INEA, przewidywał połączenie dwóch portów: jednego w Polsce (Gdynia) i jednego w Szwecji (Karlskrona). Miał on na celu ograniczenie ilości towarów transportowanych drogami i zwiększenie udziału połączeń intermodalnych w ruchu w tym korytarzu z 3% w 2008 r. do 10% w 2015 r. i 36% w 2025 r. Uzgodniono kluczowe wskaźniki wykonania oraz specjalne monitorowanie corocznych postępów w realizacji oczekiwanych wyników.

Do końca 2013 r. zbudowano połączenia drogowe i kolejowe w porcie Gdynia, zaś w Szwecji zmodernizowano tory kolejowe. Nie osiągnięto jednak żadnego z zamierzonych celów (wyników) projektu, ponieważ zabrakło jednego elementu niezbędnego dla jego powodzenia. Terminal promowy w porcie Gdynia, którego istnienie było zasadniczym warunkiem pełnej realizacji projektu i który miał podstawowe znaczenie dla osiągnięcia oczekiwanych korzyści, nie został bowiem zbudowany. Jego ukończenie planowano pierwotnie na lata 2007–2013, a następnie przesunięto na 2016 r. już na etapie wniosku, gdyż port Gdynia skorygował w dół początkowo zakładaną wielkość ruchu. Budowa obiektu została zatem znów przesunięta, co najmniej na koniec 2018 r. Oznacza to, że autostrada morska – jak początkowo planowano – w najlepszym razie zacznie działać dopiero w 2019 r. (co najmniej sześć lat po zakończeniu zbadanego projektu).

Niemniej UE zapłaciła 34,4 mln euro za produkty, nie mogąc oczekiwać w nadchodzących latach żadnych realnych wyników ani oddziaływania: 17,3 mln euro środków unijnych z EFRR po stronie polskiej na dostęp drogowy i kolejowy (zob. **rys. 11**) oraz 17,1 mln euro z TEN-T po stronie szwedzkiej na modernizację torów kolejowych. Spowodowane to było niepoprawnymi informacjami przekazanymi przez beneficjenta, niewystarczającym monitorowaniem uzgodnionych wskaźników wykonania przez INEA oraz nieodpowiednio sformułowanym tekstem umów o dofinansowanie, który dopuszczał dokonywanie płatności mimo braku rezultatów. Gdyby terminal nie był uwzględniony we wniosku o potwierdzenie wkładu finansowego, władze szwedzkie byłyby jedynie w stanie ubiegać się o zastosowanie standardowego finansowania inwestycyjnego TEN-T w wysokości 10%, podczas gdy w omawianym przypadku współfinansowano 20%, uznając projekt za należący do kategorii autostrad morskich.

Rys. 11 – Połączenia drogowe i kolejowe w porcie Gdynia bez budynku terminalu promowego umożliwiającego połączenie z portem Karlskrona



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zapewnienie portom równych warunków działania – konieczność zagwarantowania w większym stopniu, by wspólne reguły, np. w dziedzinie pomocy państwa i kontroli celnej, były stosowane spójnie

82

Konkurencja między portami może być dość silna, jeśli obsługują one to samo zaplecze lądowe lub te same rodzaje towarów i ten sam rodzaj ruchu. Niemniej jednak udzielanie wsparcia publicznego organom portowym może prowadzić do zakłóceń rynku. Brak wytycznych w zakresie pomocy państwa na rzecz portów morskich oraz różnice w praktykach w zakresie kontroli celnej między państwami członkowskimi mogą sprawić, że jeden port będzie dla światowych linii żeglugowych bardziej atrakcyjny niż inne. Trybunał zweryfikował zatem, czy Komisja podjęła niezbędne działania w obszarze pomocy państwa i procedur celnych, aby zapewnić portom równe szanse.

Potrzeba lepszego egzekwowania zasad pomocy państwa na rzecz portów na poziomie państw członkowskich i Komisji

W szeregu przypadków stwierdzono ryzyko zakłócenia konkurencji poprzez pomoc państwa

83

Już w 2000 r. Sąd Unii Europejskiej wyjaśnił, że eksploatacja infrastruktury będącej własnością publiczną, takiej jak lotnisko, może stanowić działalność gospodarczą⁵⁰. Zasada ta została potwierdzona i rozwinięta w wyroku w sprawie Leipzig-Halle z 2011 r.⁵¹.

Brak jasności w odniesieniu do suprastruktury portowej

84

W trakcie kontroli Trybunał stwierdził pewne istotne zagrożenia mogące prowadzić do zakłócenia konkurencji w sektorze portów. Np. posiadacze koncesji są odpowiedzialni za finansowanie suprastruktury, którą użytkują w swoich terminalach (np. dźwigi, wyposażenie załadownicze i rozładownicze oraz magazyny). Właśnie dlatego w swoim komunikacie w sprawie portów z 2001 r.⁵² Komisja wprowadziła rozróżnienie między infrastrukturą publiczną (ogólną) a przeznaczoną dla określonego użytkownika. Publiczne finansowanie suprastruktury dostępnej dla wszystkich użytkowników na niedyskryminujących zasadach miało nie być uważane za pomoc państwa, natomiast współfinansowanie takiego wyposażenia, czy to z myślą o określonym użytkowniku, czy to na rzecz konkretnej firmy posiadającej już koncesję⁵³, miało być traktowane jako pomoc państwa, gdyż zapewnia takiemu przedsiębiorstwu korzyść i w związku z tym może zakłócać konkurencję.

85

Trybunał stwierdził brak jasności w odniesieniu do publicznego finansowania suprastruktury w portach. Co do zasady, w warunkach zaproszenia do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” z 2014 r. uznano finansowanie suprastruktury w portach za wydatki niekwalifikowalne. Od tej zasady były dwa wyjątki. Suprastruktury mogła być finansowana w części intermodalnej oraz (z zastrzeżeniem pewnych warunków) w dotyczącej autostrad morskich części tego samego zaproszenia do składania wniosków. W rezultacie szereg portów ubiegało się o finansowanie ze środków UE dla takiego wyposażenia w ramach dalszych części zaproszenia do składania wniosków. Ponadto w warunkach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w zasadzie nie uznaje się finansowania suprastruktury w portach za wydatki kwalifikowalne.

50 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie T-128/98 „Aéroports de Paris”.

51 Sprawy połączone T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH i Mitteldeutsche Flughafen AG przeciwko Komisji oraz T-443/08 Freistaat Sachsen oraz Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji, z dnia 24 marca 2011 r.

52 COM(2001) 35 final z dnia 13 lutego 2001 r., „Poprawa jakości usług w portach morskich: kluczowy aspekt dla transportu europejskiego”, s. 11.

53 Chyba że warunki przetargu przewidywały tę konkretną korzyść dla zwycięzcy, która wówczas stanowiłaby równą korzyść dla wszystkich oferentów.

86

Ogółem stwierdzono 10 przypadków suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników, które objęto finansowaniem ze środków UE w zbadanych portach, głównie w Polsce (w trzech zbadanych portach Szczecin-Świnoujście, Gdańsk i Gdynia) i Hiszpanii (port Algeciras). Projekty, których zakres obejmował dźwigi i wyposażenie przeładunkowe użytkowane przez prywatnych operatorów, otrzymały dofinansowanie w kwocie ok. 92,5 mln euro z budżetu UE. Komisja, powiadomiona o tych przypadkach przez odnośne państwa członkowskie w 2005 r. (Polska) i 2010 r. (Hiszpania), zatwierdziła je bez zgłaszania zastrzeżeń w stosunku do ich finansowania. W **ramce 7** przedstawiono przykład, a pełny wykaz można znaleźć w **załączniku V**.

Ramka 7**Publiczne finansowanie suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników w Hiszpanii**

W hiszpańskim porcie Algeciras 22 mln euro środków unijnych zainwestowano w zakup ośmiu suwnic nabrzeżowych („ship to shore”) dla konkretnego prywatnego operatora terminalu (zob. **rys. 12**).

Rys. 12 – Współfinansowane przez UE suprastruktury w porcie Algeciras

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Działania następcze w stosunku do poprzednich decyzji w sprawie pomocy państwa w przypadku istotnych zmian**87**

Unijny system kontroli w zakresie pomocy państwa jest oparty na przeprowadzanej przez Komisję ocenie *ex ante* i skutecznej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi. Trudności mogą się pojawić w przypadku znaczącej zmiany warunków zgłoszonej pomocy po wydaniu decyzji przez Komisję, gdyż Komisja nie podejmuje działań następczych w celu oceny, czy ta zmiana okoliczności prowadzi do zakłócenia konkurencji (zob. przykład w **ramce 8**).

Brak formalnego zgłoszenia istotnych zmian – Jade-Weser-Port w Niemczech

W Niemczech, w latach 2008–2012, w bezpośrednim sąsiedztwie głębokowodnego portu Wilhelmshaven (jednego ze 104 „portów bazowych”), wybudowano nowy terminal kontenerowy „Jade-Weser-Port (JWP)” o przepustowości 2,7 mln TEU. Podstawową infrastrukturę terminalu sfinansował kraj związkowy Dolna Saksonia za pomocą dotacji. Poza finansowaniem krajowym i prywatnym, dodatkowe środki w kwocie 33 mln euro zapewniła UE. Ponadto EBI udzielił dwóch pożyczek w łącznej wysokości 325 mln euro na sfinansowanie budowy infrastruktury.

W grudniu 2008 r. Komisja postanowiła nie zgłaszać zastrzeżeń w stosunku do zgłoszonych środków (umowa koncesji z międzynarodową firmą na 40 lat), gdyż nie uznała ich za pomoc państwa⁵⁴.

Warunki przedstawione w zgłoszeniu zostały jednak istotnie zmienione po wydaniu decyzji. Dwie istotne zmiany w umowie koncesji (podpisanej w 2006 r.) wprowadzone, odpowiednio, w 2010 r. (jeszcze przed rozpoczęciem działalności przez terminal) i 2014 r. w znacznym stopniu zmodyfikowały pierwotne warunki przetargu. Modyfikacje te miały również wpływ na opłaty okrętowe zewnętrznych przedsiębiorstw żeglugowych⁵⁵. Miało to negatywne skutki finansowe opiewające na łączną kwotę ok. 15 mln euro wg stanu na październik 2015 r. (mniej dochodów i więcej wydatków z tytułu stóp procentowych) dla podmiotu publicznego zawierającego umowę koncesji z prywatną firmą. Władze niemieckie nie zgłosiły tych modyfikacji Komisji, mimo że byłoby to właściwe ze względu na zapewnienie pewności prawa, a sama Komisja nie podjęła działań następczych w związku ze swoją pierwotną decyzją, aby sprawdzić, czy zmodyfikowane warunki zakłócają konkurencję.

Chociaż oczekiwano, że podmiot publiczny udzielający koncesji osiągnie zysk w celu zabezpieczenia wziętej przez siebie pożyczki, w rzeczywistości poniósł on straty, gdyż Jade-Weser-Port jest w dużym stopniu niewykorzystany. Od czasu otwarcia portu we wrześniu 2012 r. ilość kontenerów wprawdzie wzrosła z 76 tys. TEU (2013) do 429 tys. TEU (2015), lecz odpowiada tylko 16% ostatecznej przepustowości 2,7 mln TEU, która powstanie po zakończeniu wszystkich prac i osiągnięciu przez port pełnej funkcjonalności w średnim horyzoncie czasowym (zob. **wykres 4** i **rys. 13**).

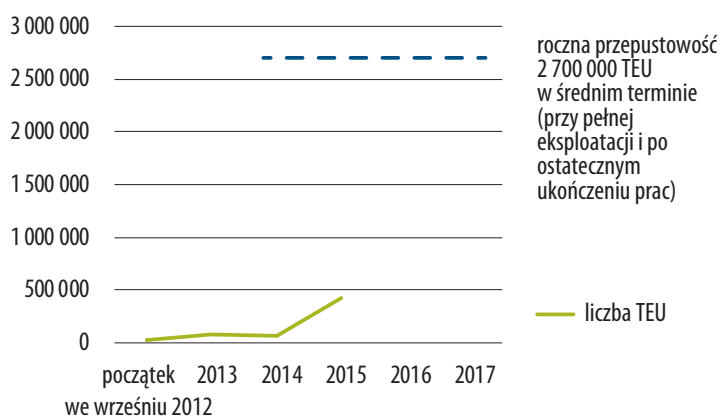
W związku z modyfikacjami w umowie koncesji i poniesionymi przez podmiot publiczny udzielający dotacji stratami wynoszącymi 21,5 mln euro na koniec 2014 r. zarówno Dolna Saksonia, jak i Brema, współwłaściciele tego podmiotu, planowały udostępnić na jego rzecz 3 mln euro w 2015 r. oraz 5,5 mln euro w 2016 r.

54 Koncesja miała bowiem zapewniać warunki rynkowe: władze niemieckie miały nie mieć możliwości udzielania uznaniowych dotacji i korzyści posiadaczowi koncesji; infrastruktura portowa miała być otwarta dla wszystkich użytkowników portu na zasadzie niedyskryminacji, a opłata pobierana za obsługę ładunków miała odpowiadać cenom rynkowym.

55 Dotyczyły one przesunięcia płatności opłaty koncesyjnej oraz zmiany w gwarancjach dotyczących opłat okrętowych na korzyść firmy. Obniżyły również na pewien czas opłaty okrętowe na korzyść zewnętrznych przedsiębiorstw żeglugowych.

Wykres 4

Wykorzystanie przepustowości wytworzonej w Jade-Weser-Port



Rys. 13

W dużym stopniu niewykorzystane zdolności przeładunkowe Jade-Weser-Port



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Komisja musi przyjąć bardziej aktywne podejście do pomocy państwa na rzecz portów

Niewiele przypadków pomocy państwa zgłoszonych przez państwa członkowskie i niska liczba skarg otrzymanych przez Komisję

88

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że w ostatnich latach państwa członkowskie zgłaszały Komisji bardzo nieliczne przypadki pomocy państwa na rzecz portów:

- przed 2007 r. Komisja nie gromadziła danych dotyczących zgłoszeń pomocy państwa na rzecz portów,
- od 2007 do 2010 r. państwa członkowskie zgłosiły w sumie tylko cztery przypadki pomocy państwa na cele infrastruktury portowej,
- od 2011 do 2015 r. wpłynęło 27 zgłoszeń pomocy państwa (zob. **załącznik VI**).

89

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że Komisja otrzymała bardzo niewiele skarg:

- przed 2007 r. nie było dostępnych danych dotyczących skarg,
- od 2007 do 2011 r. Komisja wydała tylko jedną formalną decyzję w sprawie skargi, podczas gdy wszystkie inne sprawy związane ze skargami zamknięto bez formalnej decyzji Komisji (tj. sprawy zamknięto po przesłaniu wstępnego pisma dotyczącego oceny, na które składający skargę nie zareagował, lub ze względu na wycofanie skargi),
- od 2011 do 2015 r. Komisja otrzymała tylko trzy indywidualne przypadki skarg.

Monitorowanie przez Komisję pomocy państwa na rzecz portów ogranicza się do programów pomocy

90

Komisja przeprowadziła bardzo niewiele postępowań wyjaśniających, opartych na dokumentacji, dotyczących finansowania publicznego infrastruktury portowej⁵⁶. Ponadto z przepisów wynika, że coroczne monitorowanie pomocy państwa przez Komisję obejmuje porty jedynie częściowo, ponieważ ogranicza się ono do programów pomocy, a nie do poszczególnych zgłoszeń dotyczących pomocy⁵⁷.

56 Te postępowania wyjaśniające dotyczyły oceny corocznych inwestycji dokonywanych z wykorzystaniem środków publicznych na rachunkach dwóch niemieckich portów, Hamburga i Bremy, a także jednego przypadku w Belgii.

57 Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015).

91

Biorąc pod uwagę znaczną liczbę kluczowych portów (329) i wysoką kwotę środków publicznych zainwestowanych w te porty, Trybunał uważa, że obecna liczba zgłoszeń pomocy jest nierealistycznie niska. Trybunał odnotował także brak takich zgłoszeń pomocy podczas szeregu swych kontroli finansów i zgodności finansowanych z EFRR / Funduszu Spójności projektów w portach. Np. w sprawozdaniu rocznym Trybunału z 2012 r. stwierdzono brak zgłoszeń w odniesieniu do wsparcia ze środków EFRR na budowę obiektów w portach Patras (Grecja) i Rostock (Niemcy)⁵⁸.

Istnieje zapotrzebowanie na dodatkowe wytyczne Komisji

92

W trakcie kontroli szereg zainteresowanych stron (tj. organy portowe, operatorzy portów, właściciele statków oraz przedsiębiorstwa logistyczne) stwierdził, że potrzebne są wytyczne Komisji dotyczące pomocy państwa na rzecz portów w celu wyjaśnienia, które inwestycje obejmuje definicja pomocy państwa i które inwestycje powinny być zgłaszane. Niemniej jednak nie ma obecnie wytycznych dotyczących pomocy państwa odnoszących się do inwestycji w sektorze portów morskich⁵⁹, mimo faktu, że były one kilkakrotnie zapowiadane przez Komisję. Komisja zaplanowała wydanie takich wytycznych jako jedno ze swoich działań na lata 2014–2019⁶⁰.

Sprawowane przez Komisję monitorowanie praktyk państw członkowskich w zakresie kontroli celnej nie obejmuje kluczowych informacji

Praktyki państw członkowskich w zakresie kontroli celnej w portach stanowią istotny aspekt atrakcyjności portów

93

Trybunał ocenił również, czy różnice w organizacji, jakości i czasie trwania kontroli celnej doprowadziły do podniesienia atrakcyjności jednych portów w stosunku do innych dla globalnych linii żeglugowych. Odnotował, że przepisy celne UE przewidują możliwość lokalnej odprawy i uproszczenia procedur w stosunku do towarów po ich przybyciu i przed dopuszczeniem do swobodnego obrotu, na przykład:

- przeprowadzenie analizy ryzyka przed przybyciem towarów (lub przed załadunkiem), głównie pod kątem zagrożeń dla bezpieczeństwa, na podstawie przywozowej deklaracji skróconej. W odniesieniu do tych samych towarów należy ją uzupełnić o kolejny poziom analizy ryzyka, dotyczący głównie ryzyka finansowego, na podstawie zgłoszeń celnych;
- gromadzenie z wyprzedzeniem informacji o dodatkowych wymogach dotyczących towarów (np. certyfikaty);

58 Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2012, ramka 5.4 (Dz.U. C 331 z 14.11.2013).

59 Nie należy mylić ich z wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa w sektorze morskim, które dotyczą systemów podatku tonażowego i działań odnoszących się do marynarzy. Źródło: C(2004) 43 – Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na rzecz transportu morskiego (Dz.U. C 13 z 17.1.2004, s. 3).

60 Komisja Europejska, Rozdział 2, Jednolity europejski obszar transportu – pkt 2.5 Rynek wewnętrzny, Porty morskie, ust. 3.3.

- przyspieszenie zwalniania ładunków po przybyciu oraz ostateczne potwierdzenie, że towar odpowiada przedłożonej deklaracji przed przybyciem.

94

Wszystkie kontrole celne prowadzi się w oparciu o art. 13 kodeksu celnego, stanowiący, że każde państwo członkowskie może dokonywać wszystkich weryfikacji, które uzna za stosowne. Kontrole celne opierają się na analizie ryzyka. Organ celny może zdecydować się na zastosowanie uproszczonych procedur, pod pewnymi warunkami i po dokonaniu oceny wiarygodności operatora. W 2014 r. UE przyjęła wspólny system zarządzania ryzykiem celnym⁶¹, lecz Komisja nie wdrożyła jeszcze systemu zarządzania ryzykiem dla organów celnych państw członkowskich. Szczegółowy plan działania powinien doprowadzić do wdrożenia systemu do 2020 r.

95

Każdy urząd celny stosował własne ustalenia. Co więcej, stosowano różne sposoby upraszczania procedur, a także występowały różnice pod względem czasu trwania, jakości i oddziaływania procedur kontroli celnej. Z tego względu – z punktu widzenia globalnych linii żeglugowych – niektóre porty były atrakcyjniejsze od innych. Np. kilka państw członkowskich, takich jak Belgia, Dania, Niemcy i Zjednoczone Królestwo, Finlandia czy Szwecja, systematycznie rezygnowało z wymogu powiadamiania organów celnych o przybyciu towaru lub o zamiarze zwolnienia go. Taki sposób postępowania powinien być jednak stosowany tylko w trybie indywidualnym, po dokładnej analizie ryzyka. Zastosowanie go oznacza, że organy celne nie mogą przeprowadzać kontroli w oparciu o analizę ryzyka⁶².

96

W trakcie poprzedniej kontroli Trybunał stwierdził dowody świadczące o różnicach w praktykach w zakresie kontroli celnej, skutkujących dostarczaniem towarów do miejsca przeznaczenia nietypową trasą. Towary były mianowicie wyładowywane w Hamburgu (Niemcy) i transportowane do Rotterdamu (Niemcy), gdzie dopuszczano je do swobodnego obrotu i transportowano do miejsca przeznaczenia w Polsce⁶³. Innymi słowy, importerzy odprawiali towary w państwie członkowskim innym niż to, do którego je importowali, aby zmniejszyć prawdopodobieństwo, że zostaną one sprawdzone lub w celu skomplikowania ewentualnej procedury odzyskania należności celnych.

97

Kontrola przeprowadzona przez Komisję ze środków własnych w urzędzie celnym w porcie Rotterdam w 2013 r. wykazała, że kontrole prawidłowości statusu UE wykonywano jedynie losowo oraz że w niektórych przypadkach dozór celny przyrywano bez zweryfikowania wszystkich informacji. Z otrzymywanych codziennie 200 konosamentów tylko 15–20 podlegało normalnemu zgłoszeniu celnemu, a w przypadku procedur w miejscu do celów magazynowania lub swobodnego obrotu nie prowadzono weryfikacji, elektronicznych ani innych, w celu zapewnienia zgodności deklaracji skróconej do czasowego składowania z kolejną deklaracją do celów procedury celnej przez zakończeniem dozoru celnego.

61 COM(2014) 527 final z 21 sierpnia 2014 r., „Komunikat dotyczący strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym: Przeciwdziałanie ryzyku, poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie wymiany handlowej”.

62 Sprawozdanie tematyczne Komisji Europejskiej z inspekcji przeprowadzonych w 2011 r. w państwach członkowskich dotyczących procedury w miejscu.

63 Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2013, ramka 2.1 (Dz.U. C 398 z 12.11.2014).

98

Trybunał ocenił także dane dostępne z przeprowadzonych przez Komisję ze środków własnych kontroli dotyczących weryfikacji po odprawie, a także porównał dane dotyczące Niderlandów z danymi dotyczącymi krajów sąsiednich i pozostałych. Stwierdził w ten sposób, że liczba personelu celnego zaangażowanego w weryfikacje *ex post* po odprawie w Niderlandach jest znacznie niższa niż w pozostałych państwach członkowskich UE, a ponadto w ostatnich latach zmalała (ze 164 ekwiwalentów pełnego czasu pracy (EPC) w 2007 r. do 141 EPC w 2013 r.). Liczbę tę można porównać z danymi dotyczącymi organizacji celnych w krajach, w których znajdują się główne porty. Przykładowo Belgia posiada dwukrotnie więcej personelu zaangażowanego w weryfikacje po odprawie (292 EPC); Niemcy mają 50 razy więcej funkcjonariuszy celnych prowadzących takie kontrole (7222 FTE); Zjednoczone Królestwo ma ich 1033, Polska 794, Francja 491, a Hiszpania 413⁶⁴.

Uchybienia w monitorowaniu sprawowanym przez Komisję w odniesieniu do praktyk państw członkowskich w zakresie kontroli celnej

99

Kodeks celny zapewnia wprawdzie wszystkim organom ramy, w których mogą one decydować, czy uprościć stosowane przez siebie praktyki, lecz procedury celne muszą być w UE wdrażane jednolicie. Innymi słowy, brak wspólnego unijnego organu celnego nie powinien prowadzić do zróżnicowanego traktowania podmiotów gospodarczych. Mimo że istnieje duże ryzyko zakłóceń, brakuje systemu monitorowania możliwych różnic. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała przykładowo, że:

- od państw członkowskich nie wymaga się przekazywania Komisji informacji na temat liczby konkretnych kontroli celnych na poziomie poszczególnych portów bazowych. Informacje takie mają jednak zasadnicze znaczenie dla określenia różnic w sposobach traktowania podmiotów gospodarczych przez organy celne;
- wprowadzono w życie program „Cła 2013”, obejmujący działania mające na celu harmonizację lub usprawnienie praktyk w zakresie kontroli celnej. Przeprowadzona przez Komisję ocena *ex post*⁶⁵ wykazała, że chociaż osiągnięto postępy w realizacji kluczowego celu programu, jakim było harmonijne działanie wszystkich organów celnych, nadal istniała znaczna różnorodność pod względem obsługi procesów importu w UE, a każde z państw członkowskich nadal posiadało własny zautomatyzowany system importu;
- w zakresie oceny kontroli istnieją dobre praktyki, które można by upowszechnić, np. organ portowy w Santa Cruz de Tenerife zbudował we własnej strefie portowej specjalny budynek w celu przegrupowania wszystkich podmiotów kontrolnych (celnych, fitosanitarnych, weterynaryjnych oraz innych podmiotów granicznej kontroli sanitarnej). Oznacza to, że przeprowadza się tylko jedną zintegrowaną kontrolę, co umożliwia pomiar czasu potrzebnego na kontrolę oraz stopniowo poprawia jakość i szybkość kontroli.

64 Analiza kontroli prowadzonych przez Komisję ze środków własnych na podstawie art. 18 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1) oraz rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1026/1999 z dnia 10 maja 1999 r. określającego prawa i obowiązki przedstawicieli upoważnionych przez Komisję do przeprowadzania kontroli i inspekcji środków własnych Wspólnoty (Dz.U. L 126 z 20.5.1999, s. 1), a także sprawozdań państw członkowskich z działalności dotyczących tradycyjnych zasobów własnych (2013).

65 Ostateczna ocena programu „Cła 2013” – sprawozdanie końcowe (zob. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf).

Inicjatywa „Niebieski pas” pokazuje, w jak niekorzystnej sytuacji znajduje się transport morski w porównaniu z transportem drogowym

100

W obecnych warunkach transport drogowy nadal jest podstawowym sposobem wysyłania ładunku z jednego punktu w UE do drugiego, gdyż jego zaletami są elastyczność, niski koszt i sprawna, szybka dostawa towarów „od drzwi do drzwi”. Wewnętrzny transport morski stanie się konkurencyjny tylko wówczas, gdy będzie szybszy i bardziej niezawodny. Jednym z głównych problemów w transporcie morskim jest fakt, że w sektorze morskim tworzenie rynku wewnętrznego nie zostało jeszcze w pełni zakończone. Jednostki opuszczające wody terytorialne państwa członkowskiego (strefa 12 mil morskich) uważa się za znajdujące się poza obszarem celnym UE i muszą one przejść przez formalności celne po przybyciu do kolejnego portu UE, nawet jeśli przewożą tylko towary z UE i nie zawiąły do żadnego portu w państwie trzecim. Dla porównania, ciężarówka jadąca z Tallinna (Estonia) do Lizbony (Portugalia) może przejechać przez całą UE bez żadnych dodatkowych formalności na wewnętrznych granicach UE.

101

Od czasu otwarcia granic wewnętrznych w 1992 r. widoczny jest brak równych warunków działania dla transportu morskiego w stosunku do innych rodzajów transportu. W 1995 r. Komisja wskazała⁶⁶ na brak równego traktowania wszystkich rodzajów transportu i na niekorzystną sytuację transportu morskiego. Pomimo wagi tej kwestii, postępy były wyjątkowo powolne:

- na podstawie planu działania na rzecz inicjatywy „Niebieski pas”, mającej na celu utworzenie europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier dla żeglugi, w marcu 2014 r. wprowadzono w życie nowy program ułatwiający żeglugę wewnętrzną dzięki szybszej rejestracji i uchylający kontrole celne⁶⁷ w przypadku „regularnych linii żeglugowych”, które muszą zostać uprzednio zatwierdzone przez organy celne. Niemniej tylko 10–15% statków może skorzystać z tej opcji, podczas gdy wszystkie pozostałe muszą nadal przechodzić pełne formalności celne;
- przyjęto dyrektywę 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich („inicjatywa e-Maritime”) propagującą wykorzystanie technologii informacyjnych w sektorze transportu morskiego w celu uproszczenia i harmonizacji procedur administracyjnych dotyczących transportu morskiego. Trwają prace nad uproszczeniem elektronicznego zgłaszania towarów znajdujących się na pokładach statków, dotyczą one jednak jedynie utworzenia krajowych systemów pojedynczego punktu kontaktowego do celów sprawozdawczości. Oznacza to, że wszystkie państwa członkowskie zachowają swoje krajowe systemy sprawozdawczości, nie wprowadzono natomiast jak dotąd unijnego systemu pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby formalności sprawozdawczych. Równocześnie, w ciągu okresu przejściowego trwającego do 2020 r., opracowywane są elektroniczne systemy celne w celu stopniowego dostosowania się do wymogów nowego, zmodernizowanego unijnego kodeksu celnego. Oznacza to, że prawie trzy dekady po pierwszym uwidocznieniu się problemu pozostanie on nadal nierozwiązany.

66 COM(95) 317 final z dnia 5 lipca 1995 r., „Rozwój żeglugi bliskiego zasięgu w Europie: perspektywy i wyzwania”.

67 Wiąże się to ze skróceniem okresu konsultacji między państwami członkowskimi z obecnych 45 dni do 15 dni, dzięki czemu możliwe jest szybsze i bardziej bezpośrednie objęcie programem przyszłych zawińięć do portów.

102

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola strategii Komisji i państw członkowskich w zakresie morskiego transportu towarowego w UE oraz efektu gospodarności finansowanych przez UE inwestycji w porty, w ramach której Trybunał zbadał 37 nowych projektów i pięć projektów poddanych ponownej ocenie, wykazała istotne problemy. Ogólnie Trybunał stwierdził, że:

- długoterminowe strategie rozwoju portów wprowadzone w życie przez państwa członkowskie i Komisję nie stworzyły solidnej i spójnej podstawy do planowania wymaganej przepustowości w portach UE oraz do określenia niezbędnego dla infrastruktury portowej publicznego finansowania unijnego i krajowego;
- finansowanie podobnej infrastruktury i suprastruktury portowej w sąsiadujących portach prowadzi do nieskutecznych i nietrwałych inwestycji. Na podstawie 30 z 37 zbadanych projektów, które były już zakończone w latach 2000–2013, stwierdzono, że jedno na trzy euro (co odpowiada łącznej kwocie 194 mln euro w ramach 12 projektów) wydano w sposób jak dotąd nieskuteczny. Około połowy z tych środków (97 mln euro finansowania unijnego na rzecz dziewięciu projektów) zainwestowano w infrastrukturę, która przez ponad trzy lata po zakończeniu prac była niewykorzystana lub w dużym stopniu niewykorzystana. Świadczy to o uchybieniach w zakresie oceny potrzeb *ex ante* oraz wskazuje na wysokie zagrożenie zmarnotrawienia zainwestowanych środków;
- uwaga ta odnosi się również do pięciu portów poddanych ponownej ocenie, które zostały już zbadane w 2010 r. Ta ponowna ocena wskazała na ogólnie bardzo znikomy efekt gospodarności – wykorzystanie współfinansowanej przez UE przepustowości trzech portów pozostawało na poziomie poniżej 10% po prawie dziesięciu latach działalności, zaś dwa porty pozostawały puste. Obszary portowe w przypadku czterech portów były wykorzystywane w bardzo niewielkim stopniu lub były puste. Inwestycje o łącznej wartości 292 mln euro uznano za nieskuteczne;
- przypadki przekroczenia kosztów i opóźnienia stanowią dodatkowe potwierdzenie braku wydajności zbadanych inwestycji w infrastrukturę portową. W skontrolowanych projektach finansowanych przez UE koszty zostały przekroczone o 139 mln euro. Co więcej, w 19 z 30 ukończonych projektów wystąpiły opóźnienia, które w 12 przypadkach przekroczyły o ponad 20% planowany okres realizacji projektu. W stosunku do pierwotnie planowanego czasu realizacji opóźnienia wynosiły do 136%. Z siedmiu projektów (odpowiadających kwocie 524 mln euro finansowania unijnego), które nie były ukończone w czasie przeprowadzania kontroli, sześć także było opóźnionych;
- wiele brakujących i nieodpowiednich połączeń z zapleczem lądowym, takich jak brakujące połączenia drogowe i kolejowe, będzie wymagać dodatkowego finansowania ze środków publicznych, aby początkowe inwestycje portowe przyniosły należyte efekty;
- ani wewnętrzna koordynacja w Komisji, ani procedura –wprowadzona przez EBI i Komisję do celów oceny proponowanych pożyczek EBI na infrastrukturę portową nie działały należyście, gdyż EBI nie udostępnia Komisji wszystkich istotnych informacji. Ponadto w przypadku niektórych wnioskowanych pożyczek w obrębie służb Komisji zwrócono uwagę na zasadnicze problemy, jednak bez sygnalizowania ich EBI w formie negatywnej opinii ze strony Komisji;

- Komisja nie podjęła niezbędnych działań w zakresie pomocy państwa i procedur celnych, aby umożliwić portom konkurowanie na równych warunkach. Sprawowana przez Komisję kontrola nad pomocą państwa mogłaby być w większym stopniu proaktywna i bardziej skuteczna dzięki monitorowaniu *ex post*, czy warunki wydania poprzednich decyzji (np. dotyczących koncesji) pozostały bez zmian lub poprzez odmowę finansowania suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników.

Przykładowo z unijnego budżetu przyznano około 92,5 mln euro współfinansowania na projekty dotyczące suprastruktury używanej przez prywatnych operatorów.

Długoterminowe strategie rozwoju portów na poziomie państw członkowskich i Komisji powinny skupiać się na tworzeniu niezbędnych połączeń z siecią

103

Każde z pięciu państw członkowskich objętych wizytami (Niemcy, Włochy, Polska, Hiszpania, Szwecja) ustanowiło do 2015 r. długoterminową strategię rozwoju portów, częściowo ze względu na wprowadzenie warunków wstępnych finansowania z UE. Stwierdzono uchybienia w sposobie analizy możliwości współpracy między portami, pod względem synergii między portami i potencjału specjalizacji, a także sposobu przełożenia tych strategii na terminowe i dobrze skoordynowane inwestycje portowe.

104

Na poziomie UE strategia Komisji w zakresie portów rozwijała się z czasem, lecz nadal brakuje miarodajnych informacji o planowaniu przepustowości. Ponadto zbyt wiele jest „portów bazowych” (w sumie 104, którym ma zostać przydzielona większość finansowania z UE). Przez to niemożliwe jest ukierunkowanie finansowania ze środków UE na najważniejsze porty. Z drugiej strony strategia Komisji nie uwzględnia niektórych ważnych dróg wodnych wymagających wsparcia.

105

Ponadto Komisja dysponuje ograniczonymi informacjami o rzeczywistej sytuacji w tych portach bazowych. Nie otrzymuje ona danych o dostępnej przepustowości, przepustowości faktycznie wykorzystywanej czy też przyszłych potrzebach w tym zakresie, ani o publicznych inwestycjach państw członkowskich w takich portach. Niedostępność takich informacji z monitorowania powoduje, że na poziomie UE nie ma całościowego obrazu sytuacji, który zapewniłby podstawę dla lepszej koordynacji planowania przepustowości portów bazowych. Fakt, że Komisja nie dysponuje miarodajnymi informacjami o dostępnej przepustowości portów, wraz z przeszacowaniem wzrostu ruchu w przyszłości, przyczynił się do przeszacowania potrzeb w zakresie dodatkowej przepustowości portów w UE, przynajmniej w niektórych regionach (zob. pkt 31–49).

Zalecenie 1

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) wprowadziła monitorowanie przepustowości portów bazowych z uwzględnieniem planów państw członkowskich dotyczących realizacji ich długoterminowych strategii;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- b) dokonała przeglądu obecnej liczby 104 „portów bazowych”, które są niezbędne dla utrzymania odpowiedniego poziomu dostępności UE jako całości;

docelowy termin wdrożenia: do 2023 r.

- c) sformułowała ogólnounijny plan rozwoju portów dotyczący portów bazowych, morskich dróg wodnych i kanałów;

docelowy termin wdrożenia: do 2020 r.

Finansowane przez UE inwestycje w infrastrukturę portową powinny stać się bardziej skuteczne i wydajne

106

W przypadku inwestycji w infrastrukturę portową musi upłynąć pewien czas, aby ich rezultaty stały się widoczne, zaś projekty portowe z natury wiążą się ze zwiększaniem przepustowości z myślą o odległej przyszłości. Terminowość inwestycji często ma kluczowe znaczenie dla ich skuteczności, w szczególności w bardzo konkurencyjnym środowisku, jakim jest transport morski. W czasie przeprowadzania kontroli infrastruktura w wielu zbadanych projektach pozostawała niewykorzystanych (pusta) lub w dużym stopniu niewykorzystana. Na podstawie badania 30 projektów już ukończonych w latach 2000–2013 stwierdzono, że jedno na trzy euro (co odpowiada kwocie 194 mln euro w odniesieniu do 12 projektów) wydano w sposób jak dotąd nieskuteczny. Około połowy z tych środków (97 mln euro finansowania unijnego na rzecz dziewięciu projektów) zainwestowano w infrastrukturę, która przez ponad trzy lata po zakończeniu prac była niewykorzystana lub w dużym stopniu niewykorzystana. Świadczy to o uchybieniach w zakresie oceny potrzeb *ex ante* oraz wskazuje na wysokie zagrożenie, że zainwestowane środki zostały zmarnotrawione.

107

Tak jak w poprzednich sprawozdaniach specjalnych dotyczących portów morskich, Trybunał stwierdził, że duża liczba projektów jest opóźniona, częściowo ze względu na uciążliwe procedury administracyjne. Średnie opóźnienie wyniosło prawie 13 miesięcy, a w poszczególnych projektach sięgało od trzech do 33 miesięcy. W stosunku do pierwotnie planowanego czasu realizacji opóźnienia wynosiły do 136%. Trybunał odnotował również przypadki przekroczenia kosztów na kwotę 139 mln euro, czyli średnio o 8,7 mln euro (z wyłączeniem projektów, które nie były jeszcze ukończone). Ponadto znaczna liczba brakujących i nieodpowiednich połączeń z zapleczem lądowym (tj. dróg i linii kolejowych) będzie wymagać dalszego publicznego finansowania, aby początkowe inwestycje portowe przyniosły należyte efekty.

108

ponowna ocena rezultatów pięciu projektów skontrolowanych w 2010 r. wskazała na ogólnie bardzo znikomy efekt gospodarności – wykorzystanie dostępnej przepustowości trzech portów pozostawało na poziomie poniżej 10% po prawie dziesięciu latach działalności, zaś dwa porty pozostawały puste. Obszary portowe w przypadku czterech portów były wykorzystywane w bardzo niewielkim stopniu lub były puste, podczas gdy w innym porcie nie prowadzona była żadna działalność. W sumie 292 mln euro zainwestowanych środków (ok. 89% z łącznej kwoty 329 mln euro) uznano za wydane w sposób nieskuteczny.

109

Wiele organów portowych w całej Europie inwestowało jednocześnie (i nadal planuje inwestować) w podobną infrastrukturę i suprastrukturę portową w celu poprawienia swojej pozycji konkurencyjnej. Wiąże się to z poważnym zagrożeniem dla skuteczności i trwałości projektów.

110

Ani wewnętrzna koordynacja w Komisji, ani procedura przewidziana przez EBI i Komisję do celów oceny proponowanych pożyczek EBI na infrastrukturę portową nie działały należycie, gdyż EBI nie udostępnia Komisji wszystkich istotnych informacji. Ponadto w przypadku niektórych wnioskowanych pożyczek w obrębie Komisji zwrócono uwagę na zasadnicze problemy, jednak bez sygnalizowania ich EBI w formie negatywnej opinii ze strony Komisji (zob. pkt 50–81).

Zalecenie 2

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) współpracowała z państwami członkowskimi nad ograniczeniem obciążeń administracyjnych oraz opóźnień w wyborze i realizacji projektów poprzez promowanie zasady krajowych pojedynczych punktów kontaktowych do celów wydawania wszystkich zezwoleń i zgód na inwestycje związane z infrastrukturą portową bądź odrzucania wniosków w tej sprawie. Ponadto należy w najwcześniejszym możliwym terminie (np. dwóch lat) wdrożyć zasadę „milczącej zgody”;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- b) rygorystycznie stosowała rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz rozporządzenie w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” w odniesieniu do korekt finansowych nałożonych w związku z niewydajnymi inwestycjami w latach 2014–2020;

docelowy termin realizacji: niezwłocznie

- c) oceniła możliwość wyłączenia finansowania unijnego na rzecz infrastruktury portowej służącej do przeładunku i składowania kontenerów (np. budowa nabrzeży, doków i magazynów) w latach 2014–2020. Ponadto należy wyłączyć z finansowania unijnego suprastruktury niemające charakteru publicznego, gdyż należy je uważać za środowisko komercyjne;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

Zalecenie 3

Trybunał zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie:

- a) potraktowały priorytetowo współfinansowanie UE w ramach wydatków zarówno z instrumentu „Łącząc Europę”, jak i z europejskich funduszy inwestycyjnych i strukturalnych na rzecz portów bazowych, w celu poprawy ich połączeń z zapleczem lądowym;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

- b) finansowały infrastrukturę portową, która nie stanowi połączeń z zapleczem lądowym, tylko pod warunkiem, że istnieje na nią jasno określone zapotrzebowanie, w przypadkach gdy wykazano istnienie europejskiej wartości dodanej oraz gdy występuje wystarczająco duży prywatny komponent inwestycyjny zagwarantowany w ogólnej ofercie inwestycyjnej;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

Zalecenie 4

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) dopilnowała, by EBI dzielił się z nią wszystkimi niezbędnymi informacjami o proponowanych przez niego pożyczkach, co pozwoli jej na dokonywanie miarodajnych ocen;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- b) sprecyzowała wewnętrznie i spójnie stosowała procedury ustalania, czy krytyczne uwagi powinny skutkować negatywną opinią dotyczącą proponowanej pożyczki EBI;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2016 r.

Reguły pomocy państwa i kontrole celne – należy w większym stopniu skupić się na zapewnieniu równych warunków działania

111

Zróżnicowana interpretacja zasad pomocy państwa w sektorze portów oraz różne sposoby stosowania unijnych procedur celnych mogą przyczyniać się do zakłóceń rynku i utrudniać uczciwą konkurencję między portami. W obu obszarach Komisja nie podjęła jeszcze wystarczających działań w celu zapewnienia portom równych warunków działania.

112

Od 2010 r. Komisja badała potencjalną pomoc państwa na rzecz portów jedynie sporadycznie, mimo znacznych wydatków publicznych państw członkowskich na infrastrukturę portową. Co więcej, nie przedstawiono jeszcze wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów morskich, mimo że są od lat zapowiadane.

113

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że różnice w kontrolach celnych mogą wpływać na konkurencyjność portu, oraz że monitorowanie przez Komisję praktyk w zakresie kontroli celnej w portach różnych państwach członkowskich jest nieadekwatne do celu wykrywania praktyk mogących zapewnić nieuczciwą przewagę konkurencyjną.

114

Ponadto przepisy celne są niekorzystne dla transportu morskiego wewnątrz UE, gdyż jednostki opuszczające wody terytorialne państwa członkowskiego muszą przejść formalności celne po przybyciu do kolejnego portu UE, nawet jeżeli przewożą tylko towary z UE i nie zawijały do żadnego portu w państwie trzecim (zob. pkt 82–101).

Zalecenie 5

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) wydała wytyczne w sprawie pomocy państwa na rzecz portów morskich;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- b) zapewniła spójne traktowanie suprastruktury portowej przeznaczonej dla określonych użytkowników;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- c) zwiększyła liczbę postępowań wyjaśniających w odniesieniu do portów – opartych na dokumentacji – w sprawie pomocy państwa oraz podjęła działania następcze w związku z wcześniejszymi decyzjami w sprawie pomocy państwa, w celu zapewnienia utrzymania warunków występujących na początku;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

Zalecenie 6

Trybunał zaleca, by państwa członkowskie systematycznie powiadamiały Komisję o wszelkich formach publicznego wsparcia finansowego na rzecz portów zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

Zalecenie 7

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zwróciła się do państw członkowskich o okresowe przekazywanie szczegółowych informacji o rodzaju i liczbie konkretnych procedur celnych w poszczególnych portach bazowych w celu oceny, czy między portami wprowadzone zostało równe traktowanie;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

- b) poprawiła pozycję konkurencyjną transportu morskiego w porównaniu z innymi rodzajami transportu poprzez dalsze uproszczenie formalności związanych z transportem morskim i obowiązkami celnymi, w szczególności poprzez przejście do „pojedynczego punktu kontaktowego” dla UE;

docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Henri GRETHEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 20 lipca 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

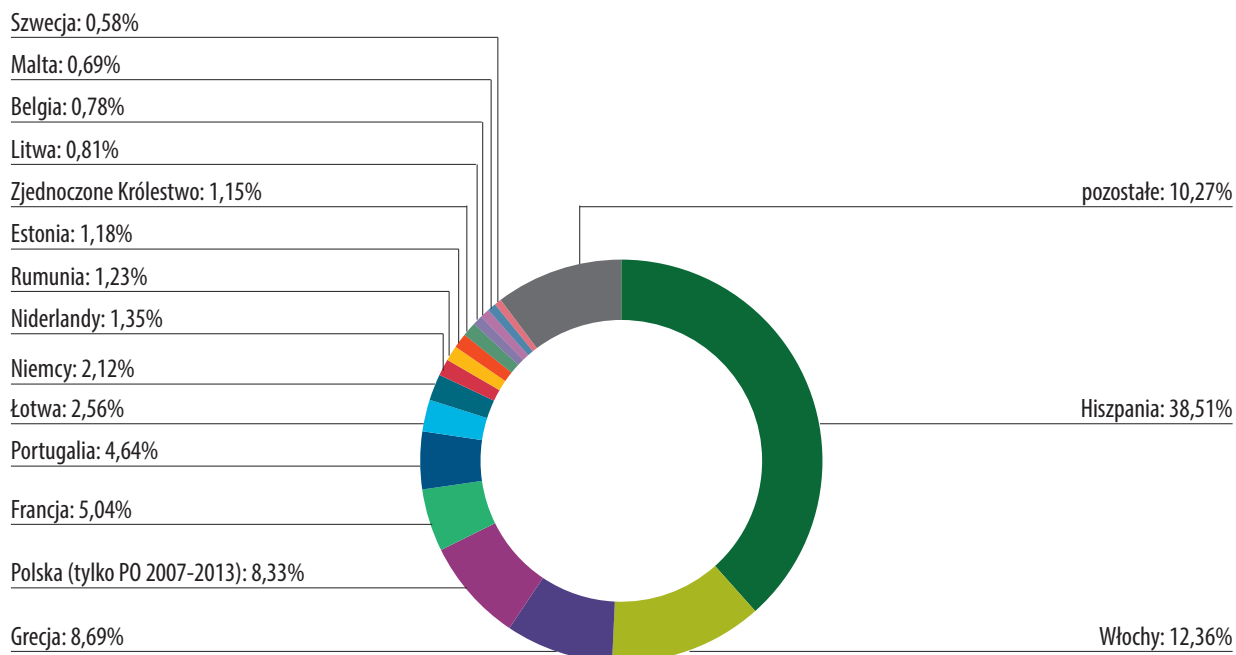
Wydatki z funduszy unijnych na projekty z zakresu transportu morskiego (2000–2013)

Hiszpania	2 610 322 428	38,51%
Włochy	837 719 751	12,36%
Grecja	588 742 943	8,69%
Polska ¹	564 232 876	8,33%
Francja	341 726 711	5,04%
Portugalia	314 324 344	4,64%
Łotwa	173 729 139	2,56%
Niemcy	143 786 488	2,12%
Niderlandy	91 333 779	1,35%
Rumunia	83 148 025	1,23%
Estonia	80 303 497	1,18%
Zjednoczone Królestwo	78 033 155	1,15%
Litwa	54 675 005	0,81%
Belgia	52 685 257	0,78%
Malta	46 945 423	0,69%
Szwecja	38 982 443	0,58%
Austria ²	26 910 589	0,40%
Cypr	22 085 473	0,33%
Słowenia	13 330 356	0,20%
Węgry ²	12 275 556	0,18%
Finlandia	6 515 269	0,10%
Republika Czeska ²	4 203 737	0,06%
Irlandia	1 842 000	0,03%
Bułgaria	1 200 000	0,02%
Projekty transgraniczne	109 561 318	1,62%
Interreg	24 290 310	0,36%
Inne projekty UE	454 519 870	6,71%
Razem	6 777 425 742	100,00%

1 Dotyczy tylko okresu programowania 2007–2013.

2 Kraje te nie posiadają wprowadznie portów morskich, zgłosiły jednak wydatki z EFRR / Funduszu Spójności na infrastrukturę portową, prawdopodobnie omyłkowo.

Załącznik I



Załącznik II

Przegląd zbadanych projektów w podziale na państwa członkowskie

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przepustowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ²	Produkt ukończony i niewystany w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²	% kwoty rzystanego lub w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
Nowo kontrolowane projekty													
1			Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	Budowa nowego nabrzeża portowego	15 942 509					X	7 971 255
2			Östliche Erweiterung Offshore-Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	Budowa nowego nabrzeża portowego	18 800 000					X	18 800 000
3		Cuxhaven	Offshore-Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	Budowa przy nabrzeżu portowym instalacji dennych umożliwiających przybijanie jednostkom hydrotechnicznym z systemem dźwigowym („jack-up“)		1 250 000			X		1 250 000
4	Niemcy		Sanierung „Alter Vorhafen“ Wilhelmshaven	2 175 813	761 534	Remont muru nabrzeża			761 534			X	761 534
5		Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	Budowa w celu zwiększenia przepustowości portu	6 704 346				X		
6			Großprojekt „Jade-Weser-Port“	146 856 096	32 930 149	Budowa nowego placu portowego i terminalu kontenerowego	32 930 149					X	26 344 119
7			Norderweiterung Hafen Brake – Sandaufspülung und Errichtung Kaianlage	24 600 000	8 610 000	Powiększenie obszaru portu i budowa nowego nabrzeża	8 610 000				X		
8		Brake	Norderweiterung Hafen Brake – 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	Powiększenie obszaru portu i budowa nowego nabrzeża	5 924 021				X		

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przepustowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewykorzystany lub w dużym stopniu niewykorzystany	% kwoty niewykorzystanego lub w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
9			Logistica e porti. Sistema integrato portuale Salerno	73 000 000	53 262 297	1) rozbudowa wejścia do portu (imbarcatura) 2) stabilizacja doku 3) pogłębienie	26 631 149	26 631 149		X			
10		Salerno	Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest, część 1			Połączenia drogowe i kolejowe z portem				X			
11	Włochy		Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest, część 2	146 600 000	115 245 000	Połączenia drogowe i kolejowe z portem		115 245 000		X			
12			Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale	25 500 000	1 875 000	Połączenie kolejowe z portem		1 875 000		X			
13		Tarent	Dragaggio e cassa di colmata	83 000 000	15 000 000	Bagrowanie i pogłębienie dna morskiego		15 000 000		X			
14			Terminal area container porto di Taranto (2000–2006)	41 100 000	11 250 000	Rozbudowa istniejącego terminalu	11250000						11 250 000

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przepustowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewystany w dużym stopniu niewyrzysztany	% kwoty wyrzysztanego lub w dużym stopniu niewyrzysztanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
15			Połączenie portu lotniczego z portem morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	337 572 017	273 634 889	Budowa 10,4 km drogi		273 634 889		X			
16		Gdańsk	Modernizacja wejścia do portu wewnętrzznego (w Gdańsku). Etap I – przebudowa falochronu wschodniego	12 550 797	10 644 987	Modernizacja istniejącego falochronu, poszerzenie i pogłębienie wejścia do portu	5 322 493,50	5 322 493,50		X			
17			Modernizacja wejścia do portu wewnętrzznego (w Gdańsku). Etap II – przebudowa szlaku wodnego na Moltawie	6 705 529	5 676 090	Przebudowa nabrzeża turystycznego (centrum miasta)			5 676 090		X		
18	Polska		Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w porcie Gdynia	29 070 083	10 968 299	Modernizacja infrastruktury potrzebnej do zwiększenia zdolności do obsługi statków ro-ro: rampa, dostęp drogowy i kolejowy		10 968 299				X	5 484 149
19		Gdynia	Przebudowa kanału portowego w porcie Gdynia	22 129 659	14 691 975	Przebudowa kanału portowego poprzez pogłębienie		14 691 975			X		
20			Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części portu Gdynia	27 474 031	17 731 050	Przebudowa/budowa 2,12 km dróg i 2,85 km linii kolejowych		17 731 050				X	17 731 050

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przeputowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewykorzystany w dużym stopniu niewykorzystany	% kwoty rzyszanego lub w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
21	Polska	Szczecin-Swinoujście	Modernizacja toru wodnego Swinoujście-Szczecin (Kanał Piastowski i Mielński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia	77 825 375	65 264 553	Modernizacja drogi wodnej między dwoma portami		65 264 553		X			
			Modernizacja dostępu drogowego do portu w Szczecinie	28 534 045	23 002 547	Przebudowa odcinka ulicy prowadzącego do portu		23 002 547				X	
23			Przebudowa falochronu w wschodnim Swinoujściu	10 318 058	8 422 871	Przebudowa 1,47 km falochronu		8 422 871			X		
24	Szwecja	Norrköping	2008-SE-92606-P (intermodalny pakiet infrastrukturalny, prawa dostępu drogą wodną w Norrköping)	35 300 000	3 528 000	Poszerzenie i pogłębienie wejściowej drogi wodnej		3 528 000			X		
			2009-EU-21010-P ¹ (Projekt z zakresu autostrad morskich: Bałtycka trasa Gdynia-Karlskrona	85 400 000	17 090 800	Prace infrastrukturalne nad połączeniem dwóch portów w celu utworzenia nieprzerwanego kolejowo-morskiego łańcucha transportu intermodalnego		17 090 800					X
25													

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Prze- pustowość	Połącze- nie	Inne	Nieukoń- czone produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewy- korzy- stany lub w dużym stopniu niewyko- rzystany	% kwoty niewyko- rzystanego lub w dużym stopniu niewykorzy- stanego fi- nansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
26			Ampliación Dársena de Escombreras. Fase 1	116 492 375	46 035 682	Budowa nowego falochro- nu i nowego basenu	46 035 682			X			
27		Cartagena	Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477	Budowa doków o długości 575 m i przyległego placu o powierzchni 4,5 ha	19 275 477			X			
28			Relleno y Urbanización Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783	Wypełnienie podłożem placu składowego o po- wierzchni ok. 20 ha	10 440 783				X		10 440 783
29			Infraestructuras Portuarias Y Auxiliares En Isla Verde (3ª Fase) En Algeciras	511 460 000	127 314 481	Utworzenie nowych obsza- rów ładowych o powierzch- ni 125 ha odzyskanych z morza	127 314 481				X		73 842 399
30	Hiszpania	Algeciras	Muelle Y Explanada Exterior Al Dique, Junto A Isla Verde	168 576 557	52 199 106	Budowa nowego doków	52 199 106				X		
31			Terminal Pública de Con- tenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Nabycie suprastruktury do terminalu kontenerowego	22 226 148		22 226 148		X		
32			Mejora De La Operati- vidad De Los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	Rozbudowa istniejących doków od strony wschod- niej i północnej	27 973 501				X		
33		Vigo	Almacenamiento De Coches En Altura En La Terminal De Transbordadores	20 054 823	15 143 049	Budowa silosu do magazyinowania pojazdów w terminalu ro-to	15 143 049				X		
34			Ampliación Del Puerto De Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	Wzniesienie nowego budynku kontroli sanitarnej towarów	750 884		750 884		X		

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przepustowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewykorzystany lub w dużym stopniu niewykorzystany	% kwoty niezyskanego lub w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
35			Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	Budowa w celu zwiększenia przepustowości terminali kontenerowych i poprawy funkcjonalności	7 860 602			X			
			Nueva Base De Contenedores En La Dársena Del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	Budowa w celu zwiększenia przepustowości terminali kontenerowych i poprawy funkcjonalności	6 387 113			X			
37	Hiszpania	SC de Tenerife	Tramo 1º Fase 2ª Def. relleños D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	Budowa nowego obszaru lądowego przyległego do istniejącego falochronu w celu wsparcia działania doku dla suchych i ciepłych ładunków masowych	2 809 113					X	2 809 113
			Suma 1 (bez projektów kontrolowanych ponownie)	2 461 546 621	1 076 626 856	Suma całkowita dla nowo kontrolowanych projektów wg kategorii:	447 553 574	599 658 626	29 414 656	7	18	12	193 775 022
						Ogółem dla nowo kontrolowanych projektów:	1 076 626 856						
						Ogółem dla nowo kontrolowanych projektów jako % całości:	41,57	55,70	2,73				

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przepustowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewykorzystany w dużym stopniu niewykorzystany	% kwoty niewykorzystanego lub w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
Ponownie kontrolowane projekty													
38	Włochy	Augusta	Port Augusta	15 493 707	3 839 328	Wzniesienie budynków, budowa nabrzeży, miejsca do cumowania ro-ro, nawierzchnie, barierki, systemy zewnętrzne uzupełniające port handlowy Augusta	1 919 664	1 919 664				X	3 839 328
39		Campamento San Roque	Infraestructuras portuarias en las instalaciones de Campamento, San Roque	37 688 436	16 582 912	Remont nabrzeża i budowa 33,2 ha powierzchni terminalowej, w tym 17,6 ha nowo utworzonej	16 582 912					X	16 582 912
40		Punta Langosteira (La Coruña)	Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira (La Coruña) – 1ª Fase – Beneficjent: Autoridad Portuaria de La Coruña	590 172 648	257 539 720	Budowa zewnętrznych portu sąsiadującego z istniejącym portem	257 539 720					X	244 662 734
41		Ferrol	Ampliación del Puerto de Ferrol (puerto exterior) – Beneficjent: Autoridad Portuaria de Ferrol – San Cibrao („ponowna kontrola”)	110 860 209	39 065 500	Budowa zewnętrznych portu uzupełniającego istniejący port	39 065 500					X	35 158 950
42		Arinaga - Las Palmas	Puerto de Arinaga – Muelle de Agüimes 1ª fase A” Beneficjent: Autoridad Portuaria de Las Palmas	23 480 152	11 750 152	Budowa nowego obszaru portowego w celu zmniejszenia ruchu w Las Palmas	11 750 152					X	10 692 638

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Załącznik II

Liczba projektów	Państwo członkowskie	Port	Zbadany projekt	Koszty projektu w EUR	Finansowanie UE w EUR	Cel projektu	Przepustowość	Połączenie	Inne	Nieukończony produkt ¹	Produkt ukończony i używany wg planu ¹	Produkt ukończony i niewykorzystany w dużym stopniu niewykorzystany	% kwoty rzyszanego lub w dużym stopniu niewykorzystanego finansowania z UE, którą wydano lub ma być wydana ²
			Suma 2 (tylko projekty kontrolowane ponownie)	777 695 152	328 777 612	Suma całkowita dla ponownie kontrolowanych projektów wg kategorii:	326 857 948	1 919 664		0	0	5	310 936 562
			Suma 3 (projekty ponownie kontrolowane + kontrolowane)	3 239 241 773	1 405 404 468	Suma całkowita dla wszystkich kontrolowanych projektów wg kategorii:	774 411 522	601 578 290	29 414 656	7	18	17	
						Ogółem dla wszystkich kontrolowanych projektów:	1 405 404 468						
						Ogółem wszystkich kontrolowanych projektów jako % całości:	55,10	42,80	2,09				
						Infrastruktura związana ze zwiększeniem zdolności przeladunkowej:	943 805 903						

1 Ustalenie w chwili kontroli.

2 Tylko dla ukończonych projektów.

Przegląd nieukończonych projektów

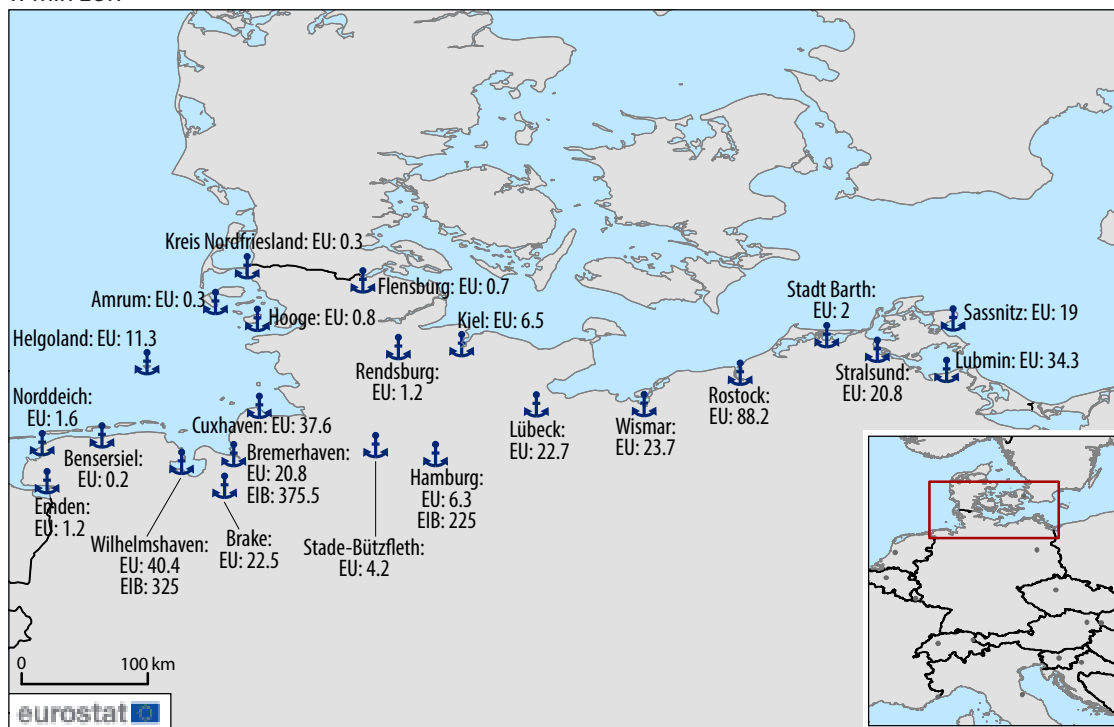
Państwo członkowskie	Port	Nieukończony projekt	Kiedy projekt miał się zakończyć (początkowa data w umowie)?	Jak znaczne jest opóźnienie w porównaniu z początkowym terminem (w miesiącach, wg obecnej wiedzy)?	Kwota finansowania unijnego
Włochy	Salerno	Logistyka i porty. Zintegrowany port Salerno	31.12.2015	13 miesięcy	53 262 297
		Połączenia drogowe i kolejowe do zachodniej bramy portu Salerno, część 1	30.6.2014	Co najmniej 36 miesięcy	115 245 000
		Połączenia drogowe i kolejowe do zachodniej bramy portu Salerno, część 2			
	Tarent	Połączenie kolejowe portu Tarent z krajową siecią kolejową	31.12.2015	Co najmniej 24 miesiące	1 875 000
		Pogłębianie i rekultywacja gruntu	31.12.2014	Co najmniej 26 miesięcy	15 000 000
Polska	Gdańsk	Połączenie portu lotniczego z portem morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	30.9.2015	Co najmniej 16 miesięcy	273 634 889
	Szczecin-Świnoujście	Modernizacja toru wodnego Świnoujście–Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, ze wschodu na zachód	30.9.2015	Brak opóźnienia	65 264 553
				Łączne minimalne opóźnienie w miesiącach wg wiedzy w czasie przeprowadzania kontroli: 115	524 281 739

Główne cechy systemów portowych państw członkowskich oraz przegląd wsparcia ze środków UE i EBI na rzecz skontrolowanych obszarów portowych (2000–2013)¹

1. Niemcy

Niemcy mają ok. 21 portów morskich i ok. 250 portów śródlądowych. Odpowiedzialność w tym zakresie podzielona jest między rząd federalny, kraje związkowe (*Länder*) i władze lokalne oraz inne główne strony zainteresowane portami (np. branża, związki zawodowe), co utrudnia określenie wspólnych celów i strategii. Rząd federalny zasadniczo odpowiada za ustanowienie regulacyjnego planu ramowego dla transportu oraz zapewnienie połączeń infrastrukturalnych do i z portów morskich oraz portów śródlądowych (połączenie z zapleczem lądowym), natomiast kraje związkowe (i władze lokalne) odpowiadają głównie za infrastrukturę portową, zaś branża i związki zawodowe zapewniają eksploatację portów. Stwierdzono następujące główne inwestycje (z funduszy strukturalnych):

w mln EUR



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

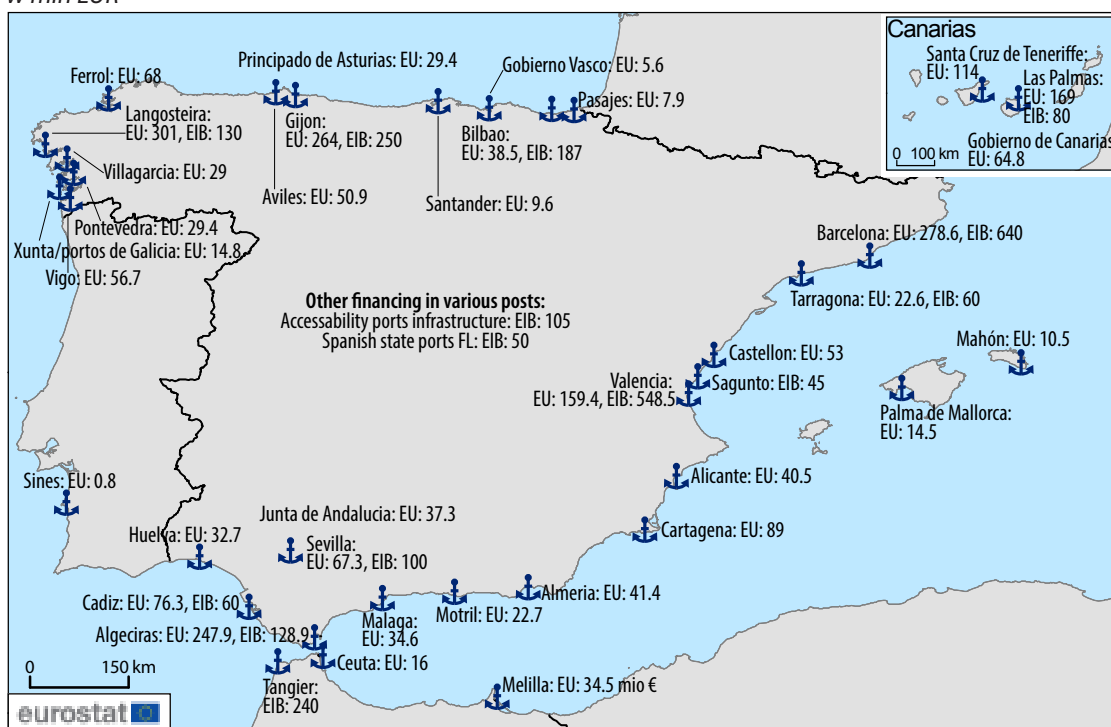
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

¹ Źródło: Zestawienie danych Komisji i publicznie dostępnych danych EBI (strona internetowa) opracowane przez Trybunał.

2. Hiszpania

Hiszpania jest krajem o jednej z najdłuższych linii brzegowych w Europie (8 tys. km). Jej położenie geograficzne, najbliższe osi jednego z najważniejszych szlaków morskich na świecie, także wzmacnia jej pozycję jako obszaru strategicznego w międzynarodowej żegludze i platformy logistycznej w południowej Europie. Będący własnością państwa hiszpański system portowy obejmuje 46 portów o znaczeniu ogólnym, zarządzanych przez 28 organów portowych, których inwestycje, koordynację i efektywność monitoruje i zarządza nimi rządowa agencja Puertos del Estado, organ podległy Ministerstwu Robót Publicznych, odpowiadający za realizację polityki portowej rządu. Hiszpania to kraj, który zainwestował w swoje porty najwięcej środków UE (prawie 40% kwoty dla całej UE). Stwierdzono następujące główne inwestycje:

w mln EUR



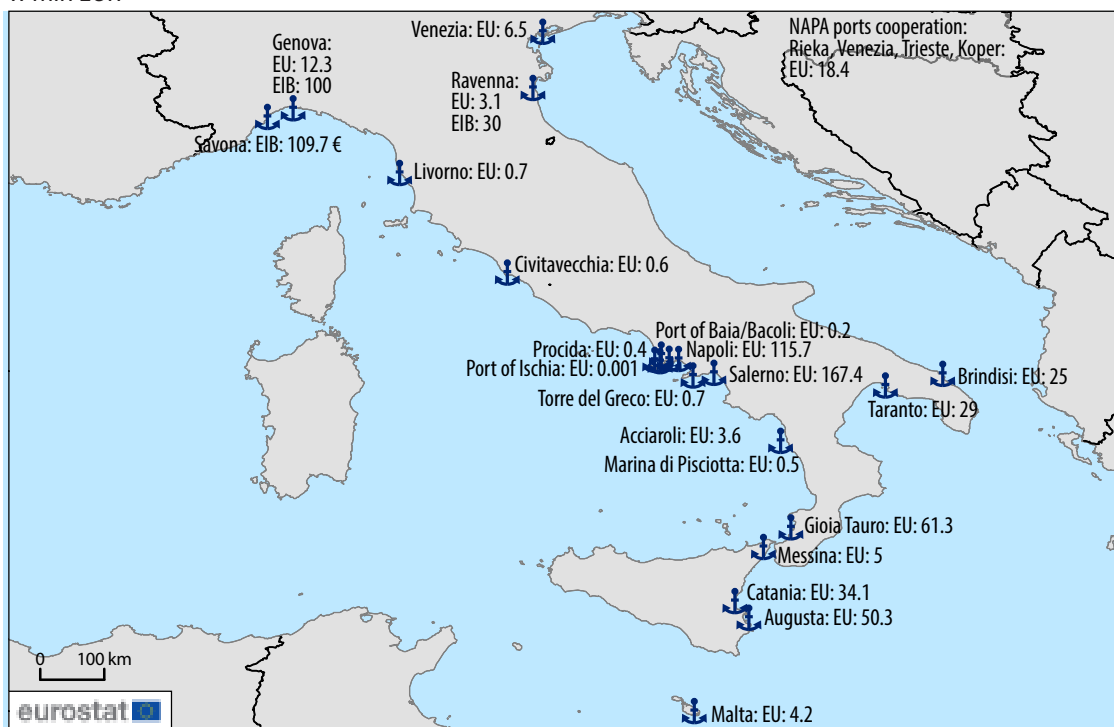
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

3. Włochy

Włoski system portowy jest rozdrobniony. Składa się on z dużej liczby małych portów charakteryzujących się nieefektywnością pod względem skali i słabą pozycją rynkową w stosunku do globalnych operatorów terminali. Rząd włoski przyjął niedawno nowe przepisy dotyczące reformy portów, przewidujące m.in. łączenie portów znajdujących się blisko siebie oraz ich organów portowych w celu racjonalizacji systemu portowego, poprawy koordynacji, przyciągnięcia dodatkowego ruchu towarowego i inwestycji, a także zapewnienia większej autonomii finansowej. Inwestycje na południu kraju finansowano głównie z funduszy dostępnych w ramach polityki spójności, natomiast w części północnej największą rolę odgrywały środki z EBI i TEN-T. Stwierdzono następujące inwestycje:

w mln EUR



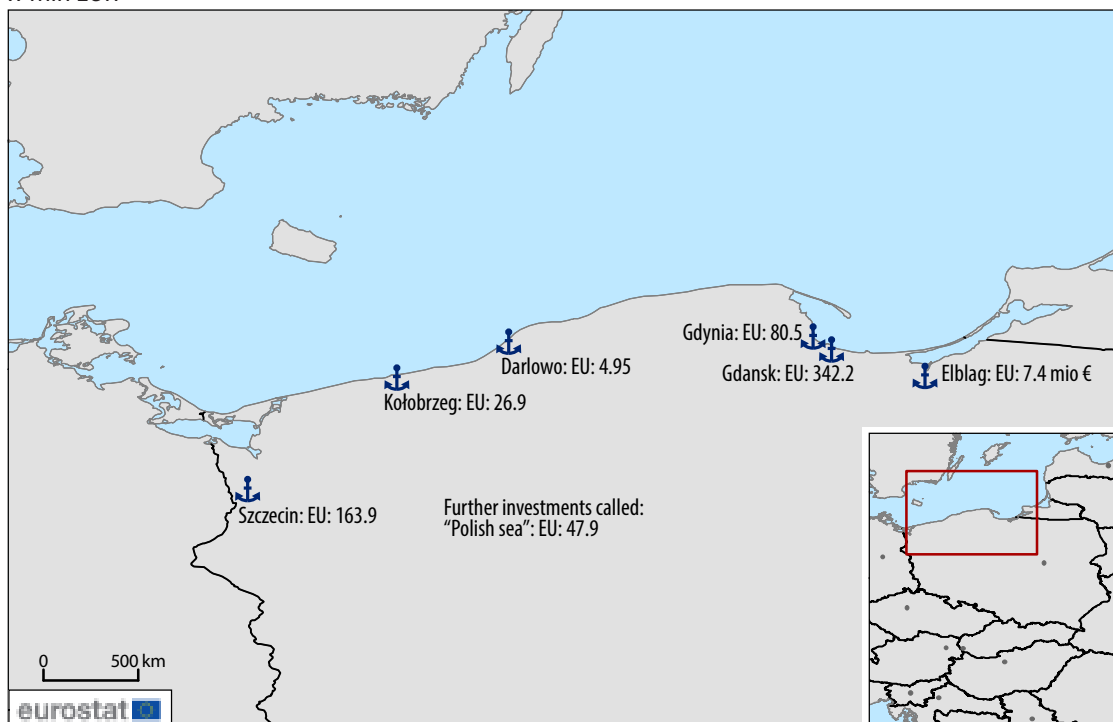
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

4. Polska

Celami przyjętej w 2007 r. „Strategii rozwoju polskich portów morskich do 2015 r.” były: wzmocnienie konkurencyjności polskich portów, zwiększenie ich wkładu w społeczno-gospodarczy rozwój kraju, a także zwiększenie ich znaczenia w międzynarodowej sieci transportowej. Za mające kluczowe znaczenie dla funkcjonowania gospodarki narodowej uznano trzy porty: Gdańsk, Gdynia i Szczecin-Świnoujście. Na tych trzech portach oraz ich połączeniach z korytarzami międzynarodowymi skupia się zatem większa część inwestycji, w sposób następujący:

w mln EUR



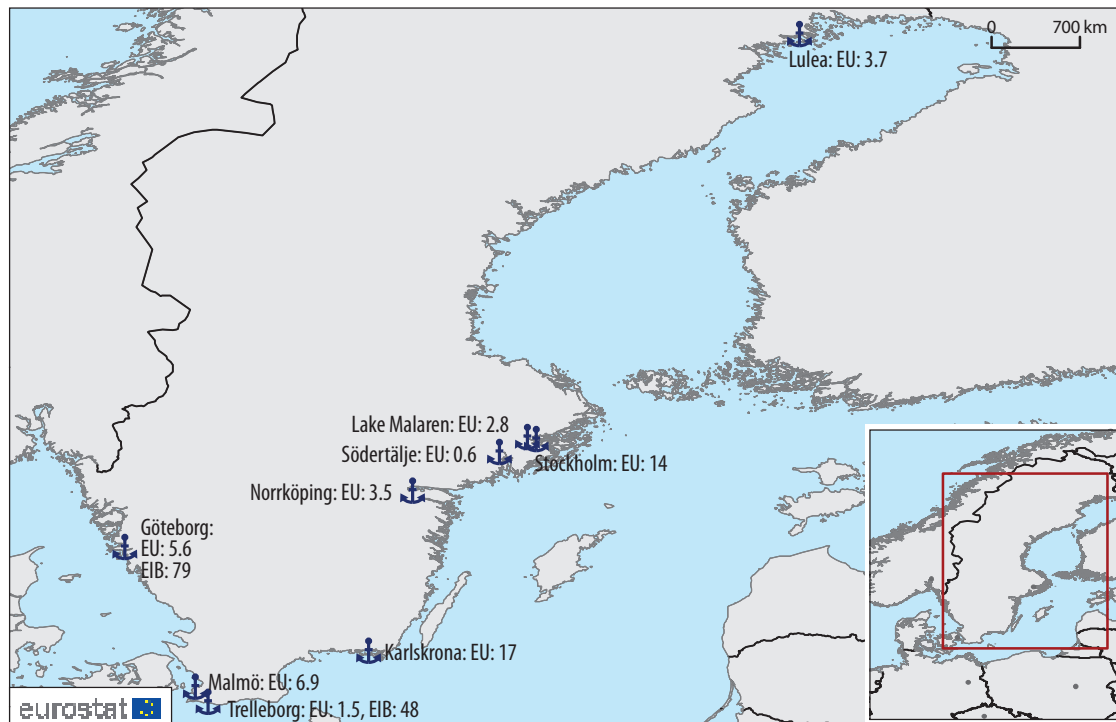
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

5. Szwecja

Zgodnie z prawem szwedzkim władze centralne odpowiadają za zarządzanie drogami wodnymi znajdującymi się poza portami, lecz prowadzącymi do portów, a także za kwestie finansowe związane z takimi drogami wodnymi, jak również za połączenia między portami a ich zapleczem lądowym, natomiast za obszar w strefie portowej odpowiadają władze lokalne lub regionalne. Od 2010 r. istnieje ogólnokrajowy plan inwestycyjny dotyczący projektów infrastrukturalnych związanych ze wszystkimi rodzajami transportu w Szwecji. Plan dotyczy lat 2010–2021, jest aktualizowany co cztery lata, obejmuje transport morski, porty i drogi wodne. O inwestycjach w infrastrukturę portową decydują organy portowe należące do lokalnych gmin, a władze centralne ze względu na autonomię lokalną i regionalną nie mają na nie wpływu. Za pobór należności za korzystanie z dróg wodnych, zarządzanych przez Szwedzki Urząd Morski (SMA), odpowiada z kolei państwo. Od 2000 r. stwierdzono następujące główne inwestycje UE i EBI:

w mln EUR



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Przeгляд suprastruktury przeznaczony dla określonych użytkowników współfinansowanej ze środków UE

Państwo członkowskie	Beneficjent	Nazwa projektu	Łączny koszt w EUR	Finansowanie unijne w EUR	Zakres projektu
Polska	GCT Gdynia	III etap budowy terminalu kontenerowego GCT w porcie Gdynia	50 007 971	15 195 631	Rozbudowa infrastruktury (np. podtorze pod suwnice nabrzeżowe, place składowe) oraz zakup sprzętu (np. suwnic nabrzeżowych, ciągników terminalowych, naczip kontenerowych)
	GCT Gdynia	Modernizacja terminalu BCT w porcie Gdynia	49 666 124	13 469 631	Rozbudowa/przebudowa infrastruktury (np. nawierzchni drogowych) i zakup sprzętu oraz rozwiązań informatycznych (np. maszyn i sprzętu używanych w procesie przeładunku kontenerów)
	Organ zarządzający portem Gdynia	Przebudowa intermodalnego terminalu kolejowego w porcie Gdynia	24 108 770	9 773 125	Rozbudowa/przebudowa infrastruktury, w tym tory pod dźwigi, system dróg
	DCT Gdańsk	III etap DCT Gdańsk	23 942 459	8 339 326	Budowa infrastruktury (np. placów składowych, modernizacja podtorzy pod suwnice nabrzeżowe) oraz zakup sprzętu (np. suwnic nabrzeżowych, ciągników terminalowych, naczip kontenerowych)
	DCT Gdańsk	II etap DCT Gdańsk	40 845 816	6 710 647	Rozbudowa/przebudowa infrastruktury (np. bocznic kolejowa, place składowe) oraz zakup sprzętu (np. suwnic nabrzeżowych, ciągników terminalowych, naczip kontenerowych)
	GCT Gdynia	II etap budowy terminalu kontenerowego GCT w porcie Gdynia	45 660 580	5 251 613	Rozbudowa/przebudowa infrastruktury (np. magazyny, place składowe, parkingi, instalacja elektryczna) oraz zakup sprzętu (np. suwnic nabrzeżowych, ciągników terminalowych, naczip kontenerowych)
	DB Szczecin	Terminal kontenerowy w porcie Szczecin – etap I faza I	14 161 270	4 887 595	Budowa infrastruktury terminalu kontenerowego (np. suwnic nabrzeżowych)
	GCT Gdynia	Zakup suwnic nabrzeżowych dla zwiększenia potencjału operacji intermodalnych terminalu BCT Gdyni	16 275 975	3 969 750	Zakup sprzętu (np. suwnic nabrzeżowych)
	Organ zarządzający portem Gdańsk	Rozbudowa intermodalnego terminalu kontenerowego w rejonie Nabrzeża Szczecińskiego w porcie Gdańsk	6 724 173	2 704 222	Przebudowa placu składowego i przeładunkowego kontenerów, podziemnych instalacji komunalnych i parkingów
Hiszpania	Port Algeciras	Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Zakup ośmiu suwnic nabrzeżowych („ship-to-shore”)
Łączne środki UE na suprastrukturę:				92 527 688	

Załącznik VI

Przegląd decyzji w sprawie pomocy państwa od 2007 r.

Przypadki pomocy państwa w portach morskich	Rok	Kraj	Port morski	Rodzaj towaru, infrastruktura (I) lub suprastuktura (S)	Planowane koszty inwestycji (w EUR)	Intensywność pomocy	Kwota pomocy (w EUR)	Numer decyzji	Beneficjent
1	2007	Estonia	Muuga	Rozbudowa wschodniej części portu Muuga	92 976 699	81%	brak pomocy	N 507/06	Majandus- ja Kommunikatsioinisteerium, Harju 11; EE-15072 Tallinn
2	2007	Niderlandy	Rotterdam	Rozbudowa portu Rotterdam (Wkład w finansowanie publicznej infrastruktury i objęcie udziałów w organie zarządzającym portem Rotterdam)	934 000 000	571 mln EUR na infrastrukturę publiczną i 500 mln EUR na objęcie udziałów	brak pomocy państwa	N 60/06	Projekt Mainportontwikkeling Rotterdam
3	2008	Niemcy	Jade-Weser-Port Wilhelmshaven	a) zaprojektowanie i budowa infrastruktury portowej (370 mln EUR); b) zaprojektowanie i budowa infrastruktury związanej z terminalem (240,2 mln EUR); c) zaprojektowanie i budowa terminalu kontenerowego i powiązanych budynków	960 000 000		brak pomocy państwa	N 110/08	JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH
4	2009	Grecja	Pireus	a) wyposażenie załadowcze i wyładowcze w terminalu kontenerowym (sprawa C 169/08) jest wyłączone ze sprawy; b) budowa pirsu (C 168/08) (zob. także SA. 28876 – zarzuty)	159 768 000	mniej niż 50%	35 000 000	C21/09	Organ zarządzający portem Pireus
brak	2010	nie	brak projektu portowego	brak projektu portowego					
5	2011	Łotwa	Windawa	a) budowa terminalu dla ładunków suchych; b) budowa miejsc do cumowania; c) budowa falochronu; d) pogłębienie; e) budowa linii kolejowych; f) renowacja pomostów cumowniczych; g) umocnienie brzegu kanału	nieznane, ze względu na poufności nie podano danych	62,86%	31 400 000	C39/09 (ex. 358/09)	Organ zarządzający portem Windawa
6	2011	Łotwa	Krievu Sala	Przeniesienie wolnego portu Ryga z centrum miasta do obecnie nieużywanego obszaru portowego o nazwie Krievu Sala, umożliwiające rozbudowę miasta Ryga	195 380 916	61,10%	119 387 658	N 44/2010	Organ zarządzający wolnym portem Ryga
7	2011	Niderlandy	Rotterdam	Utworzenie multimodalnego węzła kontenerowego 60 km od terminalu morskiego w Rotterdamie	46 300 000	17,90%	8 300 000	SA 32224	Ablaserdam container transferium

Załącznik VI

Przypadki pomocy państwa w portach morskich	Rok	Kraj	Port morski	Rodzaj towaru, infrastruktura (I) lub suprastruktura (S)	Planowane koszty inwestycji (w EUR)	Intensywność pomocy	Kwota pomocy (w EUR)	Numer decyzji	Beneficjent
8	2012	Włochy	Augusta	a) rozbudowa istniejącego portu (82 tys. m ² na składowanie kontenerów i stałych ładunków masowych (28,3 mln EUR); b) instalacja dwóch suwnic nabrzeżowych do przeładunku kontenerów (21,7 mln EUR) oraz wzmocnienie części istniejącego doku (17 mln EUR); c) budowa nowego doku i przyległego placu (45 tys. m ²) (25,83 mln EUR); d) budowa nowego doku (410 m i 116 tys. m ²) (52,5 mln EUR)	145 330 000	68,87%	100 088 771	SA.34940	Organ zarządzający portem Augusta
9	2012	Litwa	Kłajpeda	Budowa infrastruktury nowego terminalu dla promów pasażerskich i towarowych w Kłajpedzie: a) inwestycje w budowę ze strony organu portowego w wysokości 27,825 mln EUR; b) inwestycje w składy towarowe, punkt kontrolno-inspekcyjny, związane z bezpieczeństwem inwestycje ze strony prywatnego operatora terminalu (KKIKT) w wysokości 21,335 mln EUR	49 200 000	64%	17 900 000	SA30742 (N 137/10)	Organ zarządzający portem Kłajpeda (SE KSSA) oraz Kłajpedos keleiviu ir kroiniu terminals (KKIKT)
10	2013	Hiszpania	Kadyks	a) budowa nowego terminalu kontenerowego z drogą dostępową na falochronie (z tunelem) i pogłębienie (108,4 mln EUR); b) remont stonowiska dla statków wycieczkowych (1 mln EUR); c) remont istniejących obiektów portowych (17,53 mln EUR, przy odliczeniu 8,4 mln EUR dla wartości powierzchni 9,8 ha)	118 538 678	50,70%	60 099 110	SA.36953	Organ zarządzający portem Baiha de Cadiz
11	2013	Grecja	Pireus	a) budowa falochronu i obszaru lądowego; b) melioracja (odwodnienie, światłowody, elektryczność i zaopatrzenie w wodę)	120 000 000	95%	113 900 000	SA.35418	Pireaeus Port Authority S.A. (PPA)
12	2013	Grecja	Katakolo	a) rozbudowa molo od strony nawietrznej (160 m); b) rozbudowa istniejącego nabrzeża przed restauracjami (63 m); c) dodatkowe prace na istniejącym molo (rozbudowa); d) budowa recepcji dla pasażerów; e) rozbudowa/renowacja starego magazynu; f) budowa teatru na wolnym powietrzu; g) przebudowa otaczających obszarów i przestrzeni publicznej; h) budowa budynku obsługi ruchu w porcie i kontroli paszportowej	12 265 965	91,23%	11 190 240	SA.35738	Pyrgos Municipal Port Fund (PMPF)

Załącznik VI

Przypadki pomocy państwa w portach morskich	Rok	Kraj	Port morski	Rodzaj towaru, infrastruktura (I) lub suprastruktura (S)	Planowane koszty inwestycji (w EUR)	Intensywność pomocy	Kwota pomocy (w EUR)	Numer decyzji	Beneficjent
13	2013	Hiszpania	Santa Cruz de Tenerife	a) prace nad zabezpieczeniem portu (ochrona i wzmocnienie północnej strony nabrzeża i zewnętrznego falochronu (128 mln EUR); b) falochron po przeciwnej stronie, chroniący południową stronę nabrzeża (27,8 mln EUR); c) komercyjne place składowania stałych ładunków masowych i kontenerów (86,8 mln EUR); d) odnowienie pobliskiego rezerwatu przyrody (etap 1) (0,6 mln EUR)	243 800 000	27,48%	67 000 000	SA.36223	Port Santa Cruz de Tenerife i Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LEPEYMM)
14	2013	Polska	Polska suprastruktura portowa	Zmiana programu pomocy nr N 546/2008 – Pomoc inwestycyjna na rozwój transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zwiększenie budżetu ze 111 mln do ok. 170 mln EUR) ze względu na pilną potrzebę modernizacji oraz inwestycji w infrastrukturę intermodalną w Polsce (ze szczególnym naciskiem na infrastrukturę portową). a) transport intermodalny: budowa centrów logistycznych i terminali kontenerowych, placów składowych i przeladunkowych, dróg wewnętrznych i torów dojazdowych, urządzeń zaopatrzenia w wodę, wyposażenia elektrycznego; b) wewnętrzny układ transportowy w ramach portów (drogi, tory dojazdowe, przejścia podziemne, parkingi, place składowe; systemy telekomunikacyjne).	170 000 000	50% w przypadku infrastruktury portowej i intermodalnej; 30% w przypadku urządzeń oraz systemów teleinformatycznych		SA.36485	Pomoc jest przyznawana przedsiębiorstwom z państw członkowskich UE prowadzącym lub zamierzającym prowadzić w Polsce działalność w zakresie transportu intermodalnego, w szczególności operatorom terminali kontenerowych i centrów logistycznych z wyjątkiem przedsiębiorstw, które znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz przedsiębiorstw, wobec których Komisja wystąpiła o zwrot pomocy, do czasu pełnego zwrotu takiej pomocy.
15	2013	Włochy	Capo d'Orlando	Falochron, pogłębianie, infrastruktura do cumowania, infrastruktura turystyczna		48,71%	20 020 000	SA.36621	

Załącznik VI

Przypadki pomocy państwa w portach morskich	Rok	Kraj	Port morski	Rodzaj towaru, infrastruktura (I) lub suprastruktura (S)	Planowane koszty inwestycji (w EUR)	Intensywność pomocy	Kwota pomocy (w EUR)	Numer decyzji	Beneficjent
16	2014	Łotwa	Windawa	Poprawa stabilności gruntu na wale przeciwpowodziowym kanału rzeki Windawy, za miejscem do cumowania 2 i 3 – pierwsza decyzja	6 150 000	38,60%	3 775 918	SA.38771	Organ zarządzający wolnym portem Windawa
17	2014	Grecja	Patras	a) modernizacja portu Patras (5. molo); b) prace nad drogą i odpływem wody deszczowej; c) budynek terminalu 1, d) budynek terminalu 2; e) budynek pomocniczy	52 247 600	100%	52 247 600	SA.38048	Patras Port Authority S.A. (OLPa)
18	2014	Włochy	Salerno	a) rozbudowa wejścia do portu; b) stabilizacja doku; c) pogłębianie	73 000 000	97,28%	71 016 396	SA.38302	Organ zarządzający portem Salerno (PAS) poprzez Mini-stro deglo Affari esteri P. le della Farnesina 11-00194 Roma
19	2014	Łotwa	Windawa	Poprawa stabilności gruntu			2 300 000	SA.38771	
20	2015	Łotwa	Windawa	Poprawa stabilności gruntu na wale przeciwpowodziowym kanału rzeki Windawy, za miejscem do cumowania 2 i 3 – druga decyzja (zob. także SA.38771)	6 150 000 (zob. pierwsza decyzja z 2014 r.)	zwiększenie pomocy z 38,6% do 85%	zaktualizowana wartość: z 3 775 918 EUR do 5 227 500 EUR	SA. 40838	Organ zarządzający wolnym portem Windawa
21	2015	Niemcy	Sassnitz	Powiększenie portu poprzez budowę nowego miejsca do cumowania (nr 10) w celu optymalizacji wykorzystania miejsc do cumowania nr 8 i 9	5 100 000	88,68%	4 523 000	SA.41865	Fährhafen Sassnitz GmbH
22	2015	Francja	Calais	Rozbudowa portu i budowa nowego terminalu do obsługi połączeń przez Kanał w celu umożliwienia lepszego świadczenia usług transportu morskiego przez Kanał	887 500 000	30,40%	270 000 000	SA.39688	Port de Calais
23	2015	Włochy	Tarent	Pogłębianie i wywóz urobku w związku z niedostosowaniem infrastruktury do celów przyjmowania coraz większych kontenerowców	83 000 000	54%	38 158 587	SA.39542	Organ zarządzający portem Tarent

Załącznik VI

Przypadki pomocy państwa w portach morskich	Rok	Kraj	Port morski	Rodzaj towaru, infrastruktura (I) lub suprastruktura (S)	Planowane koszty inwestycji (w EUR)	Intensywność pomocy	Kwota pomocy (w EUR)	Numer decyzji	Beneficjent
24	2015	Niemcy	Wismar	Zwiększenie przepustowości portu: a) rozbudowa nabrzeża; b) pogłębienie i rekultywacja gruntów; c) terminal dla towarów ciekłych; d) terminal dla wody chłodniczej; e) działania naprawcze w stosunku do środowiska	37 141 615	65,98%	24 506 881	SA.39608	Organ zarządzający portem morskim Wismar
25	2015	Niemcy	Wismar	Rozbudowa i modernizacja istniejącego terminalu dla statków wycieczkowych: a) przedłużenie miejsca do cumowania o 240 m; b) wzniesienie budynku dla służby celnej i policji; ogrodenie ochronne (SPS); c) pogłębienie; d) budowa drogi; e) oczyszczalnia ścieków; f) obszar zaopatrywania statków wycieczkowych; g) parking dla autobusów	33 899 000	8,19%	2 776 300 EUR (wzniesienie budynku dla policji i służby celnej nie stanowi pomocy państwa i w związku z tym nie jest uwzględnione w tej kwocie)	SA.39637	Organ zarządzający portem morskim Wismar
26	2015	Niderlandy	Lauwersoog	Eliminacja wąskiego gardła w porcie, która zostanie osiągnięta poprzez rozbudowę nabrzeża rybackiego o 200 m	4 161 300	brak pomocy	brak pomocy	SA.39403	Exploitatiemaatschappij Havencomplex Lauwersoog
27	2015	Niemcy	Port Maasholm	Łódź rybacka, renowacja nabrzeża		brak pomocy	brak pomocy	SA.42219	
28	2015	Portugalia	Port Leixões	Terminal dla statków wycieczkowych, przystań (brak wpływu na wymianę handlową)		brak pomocy	brak pomocy	SA.43250	
29	2015	Łotwa	Port Lipawa	Pogłębienie		75%	32 300 000	SA.41734	
30	2015	Grecja	Port Mykonos	Infrastruktura związana z transportem pasażerskim, infrastruktura turystyczna (pomoc regionalna)	10 718 252	100%	10 600 000	SA.39232	Miejski Urząd ds. Zarządzania Portem w Mykonos
31	2015	Niemcy	Port Rostock	Szereg inwestycji, ładunki suche z wyłączeniem ładunków masowych	7 182 900	80%	5 600 000	SA.43376	Rostocker Fracht- und Fischereihafen GmbH

Streszczenie

III Tiret pierwsze

Komisja zauważa, że w rozporządzeniu dotyczącym TEN-T i w planach prac dotyczących korytarzy sieci bazowej przewidziano opracowanie strategii na szczeblu UE, aby zapewnić odpowiednie uwzględnienie europejskich priorytetów przy rozwijaniu portów.

W rozporządzeniu dotyczącym TEN-T przewidziano ogólnounijne planowanie infrastruktury od 2013 r. poprzez utworzenie sieci bazowych i kompleksowych powiązanych z normami technicznymi i terminami realizacji. Przepisy tego rozporządzenia zostały opracowane w oparciu o wyniki analizy wielkości ruchu w portach morskich UE.

Proces wdrażania bazowych i kompleksowych sieci TEN-T przebiega sprawniej dzięki korzystaniu z narzędzi zarządzania, takich jak plany prac dotyczące korytarzy („Corridor Work Plan”), a także dzięki wsparciu udzielanemu przez koordynatorów europejskich i fora ds. korytarzy, co ułatwia lepsze monitorowanie wdrażania TEN-T oraz identyfikowanie serii projektów.

Komisja opracowuje również długoterminową strategię działalności portowej służącą zwiększeniu efektywności usług portowych i przejrzystości finansowania publicznego. W tym kontekście Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia¹, który jest obecnie analizowany przez współprawodawców. Komisja monitoruje również zgodność z art. 49 TFUE dotyczącym swobody przedsiębiorczości. Wspomniane działania powinny przyczynić się do zapewnienia lepszego wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury w portach oraz lepszego zarządzania finansowaniem publicznym zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu krajowym.

Jeżeli chodzi o okres programowania 2014–2020 w ramach polityki regionalnej, wymóg długoterminowego rozwoju infrastruktury stanowi jeden z warunków wstępnych w obszarze transportu (cel tematyczny 7). Poza innymi wymogami państwa członkowskie są zobowiązane do zatwierdzenia kompleksowych planów transportowych, co wiąże się z koniecznością opracowania długoterminowych strategii dla portów.

III Tiret drugie

Komisja uważa, że infrastrukturę portową planuje się i projektuje z myślą o perspektywie długoterminowej (10–20 lat) po zakończeniu jej budowy. Nie można zatem oceniać inwestycji realizowanych w portach w perspektywie stosunkowo krótkoterminowej.

W opinii Komisji uznanie po upływie trzech lat od zakończenia robót, że inwestycje przeprowadzone w portach, które nie były w dostatecznym stopniu wykorzystywane, są nieefektywne i stanowiły marnotrawstwo środków, jest przedwczesne.

Kryzys finansowy na przełomie 2008 i 2009 r. doprowadził do spadku popytu, co z kolei przełożyło się na niedostateczne wykorzystanie potencjału w niemal wszystkich sektorach transportu, a nie tylko w sektorze transportu morskiego. Musiało to wpłynąć na ocenę potrzeb.

W polityce spójności na lata 2014–2020 wprowadzono ramy wykonania, aby dokonać przeglądu każdego programu operacyjnego. Ramy te zapewniają m.in. możliwość zawieszania płatności lub stosowania korekt finansowych w przypadku nieuzyskania zadowalających rezultatów.

¹ COM(2013) 296: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów.

III Tiret trzecie

Jeżeli chodzi o nowo skontrolowane projekty, Komisja potwierdza, że doszło do opóźnień i przekroczeń kosztów, ale zwraca uwagę na fakt, że ryzyko wystąpienia takich trudności jest nieodłącznie związane z inwestycjami infrastrukturalnymi. Projekty dotyczące infrastruktury morskiej są złożone i długotrwałe. Są one podatne na zmiany projektowe i budżetowe. W szczególności Komisja przyznaje, że administracyjne procedury udzielania zezwoleń są złożone, i analizuje możliwe sposoby uproszczenia otoczenia regulacyjnego, na przykład poprzez ustanowienie pojedynczego punktu kontaktowego zgodnie z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego.

Komisja jest zdania, że instytucje zarządzające powinny mieć możliwość wyboru spośród różnych gotowych wniosków projektowych, aby przyznać finansowanie na rzecz tych projektów, które lepiej realizowałyby cele programu. Konkurencja pomiędzy dużymi projektami infrastrukturalnymi jest jednak często niewielka albo z uwagi na brak odpowiednio dużej liczby gotowych do realizacji projektów, albo z uwagi na niezgodność projektów z celami określonymi w programie.

III Tiret czwarte

Na podstawie informacji otrzymanych od władz hiszpańskich Komisja stwierdza, że stopień wykorzystania przepustowości w większości portów zbadanych przez Trybunał stale się zwiększa. Komisja podkreśla, że ustalenia Trybunału należy interpretować w kontekście dostatecznie długiej perspektywy (10–20 lat) właściwej dla inwestycji portowych. Ponadto należy również wziąć pod uwagę wpływ kryzysu finansowego na sektor transportu morskiego.

III Tiret piąte

Komisja zwraca uwagę na fakt, że przeprowadzono analizę połączeń portu z zapleczem lądowym, której wyniki uwzględniono w planach prac dotyczących korytarzy.

Inwestycje infrastrukturalne stanowią podstawowe elementy służące do tworzenia i doskonalenia ogólnej sieci transportowej. Poszczególne projekty wybrane do finansowania przez Komisję zawsze stanowią zatem element szerszej zakrojonego „projektu globalnego” obejmującego poszczególne projekty indywidualne.

Ponieważ jednak nie wszystkie inwestycje mogą zostać zrealizowane w tym samym czasie, konieczne jest ustalenie priorytetów, aby dopasować inwestycje w możliwie największym stopniu do istniejących potrzeb, biorąc pod uwagę dostępne zasoby.

III Tiret szóste

Komisja jest zdania, że mechanizmy konsultacji dotyczące proponowanych pożyczek EBI są zgodne z ustanowioną w art. 19 statutu EBI procedurą stosowaną w odniesieniu do wszystkich inwestycji, które mają zostać sfinansowane z zasobów własnych EBI. Rolą Komisji jest wydanie opinii w kwestii zgodności inwestycji finansowanych z zasobów własnych EBI ze wszystkimi odpowiednimi przepisami i politykami UE.

Komisja formułuje swoją opinię w oparciu o informacje przekazane przez EBI w ramach procedury ustanowionej w art. 19.

Komisja może wydać negatywną opinię, jeżeli nie otrzyma informacji wystarczających do tego, aby przeprowadzić ocenę zgodności z przepisami i politykami UE.

III Tiret siódme

Komisja pracuje nad ustanowieniem równych warunków działania dla europejskich portów na wiele sposobów: od czasu wydania wyroku w sprawie Leipzig-Halle w 2011 r. Komisja zbadała liczne indywidualne przypadki, które albo zostały zgłoszone Komisji, albo w przypadku których konkurenci złożyli skargę do Komisji. Wspomniana praktyka rozpatrywania spraw przyczyniła się do zapewnienia portom możliwości konkurowania na równych warunkach działania.

Oczekuje się, że realizacja projektu e-Manifest, wdrożenie inicjatywy dotyczącej europejskiego pojedynczego punktu kontaktowego w sprawach morskich oraz przeprowadzenie oceny i przeglądu wdrażania dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych przyczynią się do dalszego uproszczenia formalności sprawozdawczych w obszarze transportu morskiego.

Jeżeli chodzi o suprastrukturę, Komisja podkreśla następującą kwestię: to, że finansowanie suprastruktury stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, niekoniecznie oznacza, że państwa członkowskie nie mogą finansować takiej suprastruktury. Komisja może bowiem uznać takie finansowanie za zgodne z postanowieniami Traktatu. Pomoc państwa na rzecz portów reguluje art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

Jeżeli chodzi o monitorowanie, Komisja zaznacza, że system kontroli pomocy państwa opiera się na ocenie *ex ante* i lojalnej współpracy państw członkowskich. Z uwagi na zasoby, jakimi dysponuje Komisja, systematyczne przeprowadzanie kontroli *ex post* w odniesieniu do każdej indywidualnej decyzji nie jest wykonalne. Wszystkie decyzje są jednak publikowane, dzięki czemu zainteresowane strony mogą wnieść skargę, jeżeli uznają, że w danej sprawie doszło do naruszenia. W związku z tym Komisja uważa, że zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu unijnym istnieją instrumenty wystarczające do tego, by zagwarantować właściwe postępowanie organów krajowych w zakresie udzielania koncesji i umożliwiania niewybranym oferentom zgłaszania roszczeń w sprawie możliwych nieprawidłowości.

IV. Tiret pierwsze

Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące monitorowania przepustowości portów bazowych i ponownej oceny przygotowanych przez państwa członkowskie planów rozwoju. Komisja zbada makroekonomiczne skutki ukończenia budowy sieci TEN-T.

IV Tiret drugie

Komisja przyjmuje to zalecenie.

IV Tiret trzecie

Komisja przyjmuje to zalecenie. Plan rozwoju sektora portowego będzie realizowany w szczególności w ramach szczegółowego planu wdrażania programu autostrad morskich, a kluczowe drogi wodne są objęte odpowiednimi planami prac dotyczącymi korytarzy sieci bazowej.

IV Tiret czwarte

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest częściowo skierowane do państw członkowskich.

Komisja zgadza się zrealizować to zalecenie w sposób opisany poniżej w zakresie, w jakim jej ono dotyczy, i uznaje je za częściowo zrealizowane.

Komisja rozpoczęła badanie, aby określić sposoby uproszczenia procedur administracyjnych dotyczących projektów TEN-T. Najistotniejsze problemy zostały już zidentyfikowane i obecnie trwa analiza możliwych rozwiązań. Komisja zbada w szczególności możliwość utworzenia pojedynczego punktu kontaktowego dla organizatorów projektów, aby uprościć i przyspieszyć procedury udzielania zezwoleń na realizację projektów TEN-T, a także inne środki służące uproszczeniom. Komisja planuje również opracować ramy jednolitego zezwolenia w odniesieniu do projektów TEN-T istotnych dla UE. Na kolejnym etapie Komisja zamierza przeprowadzić w 2017 r. ocenę skutków, aby rozważyć możliwość przedstawienia wniosku ustawodawczego.

Komisja zapowiedziała już te inicjatywy w komunikacie z dnia 1 czerwca 2016 r.: Europa znów inwestuje – Wnioski z realizacji planu inwestycyjnego dla Europy [1]: „Komisja (...) zbada możliwość opracowania ram jednolitego zezwolenia unijnego, które miałyby bezpośrednie zastosowanie do dużych projektów o wymiarze transgranicznym lub dużych platform inwestycyjnych obejmujących współfinansowanie krajowe, co zastąpiłoby szereg procedur wydawania zezwoleń na poziomie unijnym i krajowym”.

IV Tiret piąte

Komisja przyjmuje to zalecenie, ale zauważa, że ma ono zastosowanie tylko do korekt finansowych, jeśli doszło do naruszenia warunków prawnych.

IV Tiret szóste

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Komisja oceni ponownie potrzebę dalszego udzielania wsparcia w tych dwóch obszarach.

Inwestycje w kontenery oraz obiekty infrastruktury przeładunkowej i magazynowej kwalifikują się do objęcia współfinansowaniem UE, jeżeli wszystkim operatorom można zapewnić dostęp do nich na równych i niedyskryminacyjnych zasadach, biorąc również pod uwagę – w stosownych przypadkach – podwójną funkcję pełnioną przez niektóre obiekty infrastruktury przeładunkowej i wejściowej.

Jeżeli chodzi o suprastrukturę, która nie wchodzi w zakres polityki publicznej, Komisja zauważa, że tego rodzaju suprastruktura jest wyłączona z finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, jeżeli nie jest powiązana z realizacją celów środowiskowych lub celów polityki energetycznej oraz z realizacją celu nr 7 (transport) EFRR. Finansowanie suprastruktury może być dozwolone w ramach innych obszarów EFRR, na przykład jako inwestycji produkcyjnej.

IV Tiret siódme

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono instrumentu „Łącząc Europę”, oraz pod warunkiem że w rezultacie większego skoncentrowania ruchu morskiego w kilku portach nie dojdzie do wystąpienia kolejnych zatorów komunikacyjnych na połączeniu z zapleczem lądowym.

IV Tiret ósme

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono europejskiej wartości dodanej, oraz – w stosownych przypadkach – warunków związanych z prywatnymi komponentami inwestycyjnymi, jak wyjaśniono poniżej. Jeżeli chodzi jednak o konkretne przypadki morskich kanałów dostępu do portów (np. pogłębianie), a także uzyskiwania dostępu do portów zlokalizowanych na obszarach peryferyjnych (wyspy), zapewnienie prywatnych komponentów inwestycyjnych nie zawsze jest możliwe.

Kryteria udzielenia zamówienia na realizację projektów zgłoszonych w ramach zaproszeń do składania wniosków dotyczących instrumentu „Łącząc Europę” obejmują już wymóg wykazania „europejskiej wartości dodanej” oraz – w stosownych przypadkach – obowiązek dysponowania potencjałem w zakresie stymulowania inwestycji publicznych i prywatnych zgodnie z częścią V załącznika I do rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”. Od 2015 r. złożenie oferty w ramach zaproszeń do składania wniosków dotyczących instrumentu „Łącząc Europę” wiąże się z koniecznością systematycznego przekazywania ocen kosztów i korzyści, aby wykazać dysponowanie wymaganą kwotą wsparcia UE i podkreślić wpływ projektu.

IV Tiret dziewiąte

Komisja przyjmuje to zalecenie, ale zauważa, że zmian do protokołu ustaleń nie można wprowadzać jednostronnie.

IV Tiret dziesiąte

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Służby Komisji biorące udział w konsultacjach pomiędzy służbami poświęconych procedurze ustanowionej w art. 19 dysponują już możliwością negatywnego zaopiniowania projektu, jeżeli mają uwagi krytyczne. Dopóki przedstawiciele danej służby będą podtrzymywali taką negatywną opinię, komisarz europejski ds. gospodarczych i finansowych nie zatwierdzi pozytywnej opinii w ramach procedury uprawnienia.

IV Tiret jedenaste

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. W ramach prac nad wytycznymi w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze portów Komisja rozwinęła stosowaną praktykę rozpatrywania spraw, opublikowała sieci analityczne dla projektów infrastrukturalnych i przyjęła zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa. Ponadto Komisja pracuje obecnie nad rozszerzeniem zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej, co zapewni dalsze wytyczne. Poza środkami wskazanymi powyżej na obecnym etapie Komisja nie planuje wydania wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów.

Zdaniem Komisji kwestia ta może zostać poddana ponownej ocenie po rozszerzeniu zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych i wypracowania dostatecznej praktyki rozpatrywania spraw.

IV Tiret dwunaste

Komisja przyjmuje to zalecenie i zobowiązuje się do dołożenia starań, aby w ocenie indywidualnych spraw dotyczących pomocy państwa zapewnić spójną analizę suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników. Ponadto Komisja zamierza udostępnić dalsze wytyczne w zakresie suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych.

IV Tiret trzynaste

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zwiększyła już liczbę postępowań wyjaśniających wszczynanych z urzędu. Po przyjęciu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych udostępnione zostaną dodatkowe środki na przeprowadzanie tego rodzaju postępowań wyjaśniających. Obecnie przewiduje się, że ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych zostanie przyjęte w pierwszej połowie 2017 r.

IV Tiret czternaste

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Państwa członkowskie są już zobowiązane – na mocy art. 108 TFUE – do systematycznego zgłaszania wszelkiego publicznego wsparcia finansowego na rzecz projektów dotyczących infrastruktury portowej, które stanowią działalność gospodarczą. Komisja pragnie zauważyć, że nie jest uprawniona do zwrócenia się do państw członkowskich o przekazanie informacji na temat wszelkiego publicznego wsparcia finansowego, które nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

IV Tiret piętnaste

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ jego wdrożenie doprowadziłoby do ustanowienia dodatkowego wymogu w zakresie sprawozdawczości, co z kolei zwiększyłoby obciążenia administracyjne państw członkowskich UE, lecz nie prowadziłyby wyraźnie do uzyskania proporcjonalnych korzyści.

IV Tiret szesnaste

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyznaje, że zmniejszenie obciążeń administracyjnych w obszarze transportu morskiego wiąże się z koniecznością podjęcia dalszych wysiłków na rzecz uproszczenia.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że prowadzone są już działania dotyczące formalności sprawozdawczych w obszarze transportu morskiego polegające na rozpoczęciu realizacji projektu pilotażowego e-Manifest ukierunkowanego na wprowadzenie zasady „jednorazowego zgłoszenia” dla sektora oraz na opracowaniu – wspólnie z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego – usługi europejskiego pojedynczego punktu kontaktowego w sprawach morskich, za którego pośrednictwem wszystkie statki mogłyby przedkładać sprawozdania w ujednolicony sposób.

Ponadto Komisja przeprowadza obecnie ocenę dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków morskich, co może potencjalnie doprowadzić do przeglądu tej dyrektywy.

Wstęp

04

Koncentracja ruchu morskiego w niektórych portach wynika z faktu, że są położone w pobliżu głównych szlaków żeglugowych, oraz z faktu, że pełnią funkcję punktów przeładunkowych dla połączeń dowozowo-odwozowych. Wynika to z historycznego i geograficznego ukształtowania portów. Zdaniem Komisji opisane zjawisko samo w sobie nie jest negatywne.

13

Komisja uważa, że formalności celne, których należy dopełnić w odniesieniu do towarów unijnych przewożonych między portami UE, zostały ograniczone w największym stopniu, w jakim było to możliwe, i są obecnie znacznie mniej rygorystyczne niż formalności, jakich należy dopełnić w przypadku towarów pochodzących z innych państw. Aby dopełnić formalności związanych z towarami unijnymi, zasadniczo wystarczy przedstawić dowód potwierdzający unijny status tych towarów w momencie ich ponownego wwiezienia na terytorium UE. Nawet ten dowód nie jest konieczny, w przypadku gdy towary są przewożone zatwierdzoną „regularną linią żeglugową”. Kolejna korzyść polega na tym, że towary nieunijne przewożone między portami UE nie muszą zostać objęte procedurą tranzytu celnego, chyba że są przewożone razem z towarami unijnymi zatwierdzoną „regularną linią żeglugową”. W takim przypadku stosuje się dosyć uproszczoną procedurę tranzytu opartą na manifeście morskim, w ramach której przewidziano zwolnienie z obowiązku przedstawienia gwarancji finansowej.

Inicjatywa „Niebieskiego pasa” została wdrożona, aby zapewnić takie równe warunki działania dzięki uproszczeniu procedur celnych, a utworzenie – do dnia 1 czerwca 2015 r. – krajowych pojedynczych punktów kontaktowych w sprawach morskich usprawniło proces dopełniania przewidzianych przez prawo formalności związanych z transportem morskim.

Nowe przepisy prawa celnego (unijny kodeks celny), które weszły w życie w dniu 1 maja 2016 r., są objęte okresem przejściowym obowiązującym do 2020 r., w szczególności jeżeli chodzi o tworzenie lub rozwijanie systemów elektronicznych służących do zgłaszania danych celnych.

23

Inwestycje portowe mogą otrzymać jedynie stosunkowo skromne wsparcie z unijnych źródeł współfinansowania: wsparcie z Funduszu Spójności / EFRR przyznaje się wyłącznie w ograniczonych przypadkach, po ustaleniu, że dana inwestycja ma znaczenie strategiczne (np. w ramach kompleksowego planu transportowego), przy czym takie wsparcie służy wyłącznie wypełnieniu luki finansowej. Oznacza to, że wsparcie z Funduszu Spójności / EFRR nie zastąpi inwestycji prywatnych, lecz – w razie potrzeby – je uzupełni.

25

Komisja zauważa, że do stycznia 2012 r. ukończono 25 spośród 27 projektów. 22 z nich były wykorzystywane, mimo że w przypadku 4 projektów potrzebne były dodatkowe inwestycje, aby zapewnić skuteczne połączenie z zapleczem lądowym. W przypadku 3 projektów konieczne okazało się zwiększenie ich skuteczności oraz stopnia ich wykorzystania.

Uwagi

31

Polityka infrastrukturalna Komisji (opracowywanie TEN-T) opiera się na kompleksowej i przejrzystej metodyce bazującej na monitorowaniu wielkości ruchu w portach UE w celu ustalenia, czy porty te należy włączyć do sieci bazowej czy do sieci kompleksowej.

W ramach każdej oceny kosztów i korzyści przeprowadzanej w odniesieniu do danej inwestycji sporządza się prognozy dotyczące przyszłego natężenia ruchu, biorąc pod uwagę dane historyczne i wyniki symulacji natężenia ruchu, ale także oceny eksperckie wskazujące, w jaki sposób nowa inwestycja może zwiększyć liczbę obsługiwanych jednostek lub w jaki sposób przyczyni się do efektywniejszej eksploatacji tych jednostek.

Długoterminowe prognozy ruchu mogą się istotnie różnić w ujęciu realnym z uwagi na zmieniające się warunki rynkowe w gospodarkach światowych, zmiany technologiczne lub innego rodzaju czynniki wpływające na te prognozy.

34

Komisja zauważa, że w rozporządzeniu dotyczącym TEN-T i w planach prac dotyczących korytarzy sieci bazowej przewidziano opracowanie strategii na szczeblu UE, aby zapewnić odpowiednie uwzględnienie europejskich priorytetów przy rozwijaniu portów.

Ponadto jeżeli chodzi o europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, Komisja zapewnia opracowanie i wdrożenie krajowych planów w dziedzinie transportu w ramach oceny spełnienia warunków wstępnych dla okresu programowania 2014–2020.

Ramka 1 – Tired trzecie

Włochy przyjęły swój plan krajowy dopiero niedawno. Wdrożenie tego planu zaowocuje opracowaniem nowych planów inwestycji portowych dla tzw. Autorità di Sistema Portuale (Piano regolatore di sistema portuale) w nadchodzących latach.

Komisja wstrzymuje realizację programu EFRR z uwagi na niespełnienie warunku wstępnego 7.3 (zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów opublikowanymi w latach 2014 i 2015) do czasu pełnego wdrożenia planu i reformy związanych z portami, uwzględniając zrealizowanie kompleksowego planu pogłębiania, utworzenie nowych organów „basenu portowego” zrzeszających porty funkcjonujące na tych samych obszarach, ograniczenie biurokracji (krajowy pojedynczy punkt kontaktowy w sprawach morskich) itp.

Ramka 1 – Tired czwarte

W 2014 r. Rada Ministrów przyjęła Dokument implementacyjny do strategii rozwoju transportu.

W minionych latach zaplanowano i prawidłowo wdrożono wiele pilnie potrzebnych inwestycji, mimo że obowiązująca wówczas strategia nie była odpowiednio monitorowana. Obroty w polskich portach co roku się zwiększają – proces ten był i nadal będzie wspierany dzięki środkom z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z różnych okresów na realizację istotnych inwestycji infrastrukturalnych.

Projekty o charakterze innym niż morski stanowiły uzupełnienie inwestycji w portach. Odnotowano tylko jeden przypadek, w którym w ramach modernizacji nabrzeża przekształcono je w deptak.

35

Komisja zauważa, że obliczanie zdolności przewozowej to skomplikowane zadanie, które wymaga uwzględnienia wielu czynników, a metody dokonywania obliczeń różnią się w zależności od państwa, rodzaju portu lub rodzaju przewożonych towarów.

Ponadto całkowita zdolność przewozowa nie stanowi jedynej ani głównej miary efektywności i powinna być postrzegana przy projektowaniu portów w perspektywie długoterminowej.

Dodatkowo w ostatnim dziesięcioleciu natężenie ruchu przeładunkowego stało się wyjątkowo zmienne i jest powiązane ze strategiami rynkowymi dużych inwestorów prywatnych.

36

Komisja zauważa, że liczby utworzonych miejsc pracy oraz wzrostu osiągniętego dzięki portom nie należy rozpatrywać wyłącznie w kontekście portów. Porty stanowią bowiem punkt tranzytu dla 75% handlu zagranicznego i dla 40% handlu wewnątrzunijnego, w przypadku gdy transport morski jest najbardziej konkurencyjnym (i mniej energochłonnym) rodzajem transportu. Ponadto prace związane z infrastrukturą przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy nie tylko przy robotach budowlanych, ale również – w perspektywie długoterminowej – w sektorach odnoszących pośrednie korzyści z tych prac, takich jak sektor turystyki i logistyki.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie należy ustalić w drodze procesu oceny, uwzględniając wzrost konkurencyjności dzięki obniżeniu kosztów logistycznych i kosztów transportu na danym obszarze.

Komisja oceniła gospodarczy wpływ wdrożenia polityki TEN-T, z uwzględnieniem jej elementu dotyczącego portów². W 2017 r. Komisja zamierza przeprowadzić analizę ogólnego wpływu zakończenia realizacji projektów transeuropejskiej sieci transportowej na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w skali europejskiej, opierając się na wstępnych ustaleniach i rezultatach trwającego obecnie przeglądu śródkresowego instrumentu „Łącząc Europę”.

W ramach polityki regionalnej dane na temat tworzenia miejsc pracy były gromadzone za pomocą odpowiedniego wskaźnika podstawowego na szczeblu programów operacyjnych (PO), biorąc pod uwagę fakt, że przekazywanie informacji w tym zakresie nie było obowiązkowe w okresie programowania 2007–2013. Jeżeli chodzi o okres programowania 2014–2020, korzystanie z odpowiedniego wspólnego wskaźnika jest, w stosownych przypadkach, obowiązkowe, nadal na szczeblu PO (zob. pkt 79 dotyczący ustanawiania wskaźników na szczeblu PO).

40

Komisja opracowuje również długoterminową strategię działalności portowej służącą zwiększeniu efektywności usług portowych i przejrzystości finansowania publicznego. W tym kontekście Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia³, który jest obecnie analizowany przez współprawodawców. Komisja monitoruje również zgodność z art. 49 TFUE dotyczącym swobody przedsiębiorczości. Wspomniane działania powinny przyczynić się do zapewnienia lepszego wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury w portach oraz lepszego zarządzania finansowaniem publicznym zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu krajowym.

Oczekuje się, że Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące tej strategii w 2018 r.

41

Wszystkie porty są połączone ze swoim zapleczem lądowym przynajmniej za pomocą drogi. Komisja zauważa, że jej działaniom przyświeca cel polegający na zapewnieniu połączenia tych portów liniami kolejowymi oraz – o ile będzie to możliwe z uwagi na uwarunkowania geograficzne – śródlądowymi drogami wodnymi.

42

Komisja przypomina, że brzmienie aktualnie obowiązującego rozporządzenia dotyczącego TEN-T jest wynikiem porozumienia osiągniętego przez współprawodawców europejskich po zastosowaniu zwykłej procedury ustawodawczej.

Wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia dotyczącego TEN-T⁴ został opracowany zgodnie z obiektywną metodyką, która była wcześniej przedmiotem szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami i państwami członkowskimi i która została opublikowana razem z wnioskiem ustawodawczym. Wspomniana metodyka została przygotowana przez grupę ekspertów i obejmowała kryteria związane z wielkością ruchu oraz inne kryteria, co służyło zapewnieniu niezbędnego zasięgu geograficznego.

Na późniejszym etapie współprawodawcy zwiększyli liczbę portów bazowych, aby uwzględnić porty położone na wyspach⁵.

Komisja zauważa, że poza kryteriami związanymi z wielkością ruchu, przy wyborze wzięto również pod uwagę konieczność zapewnienia spójności terytorialnej UE. Pozwoliło to uniknąć sytuacji, w której niektóre państwa członkowskie, takie jak Rumunia lub Bułgaria, nie dysponowałyby żadnym portem bazowym. Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje, zob. pkt 2.1 lit. b) metodyki planowania.

2 Badanie dotyczące kosztów nieukończenia TEN-T: <http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2015-06-fraunhofer-cost-of-non-completion-of-the-ten-t.pdf>.

3 COM(2013) 296: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów.

4 COM(2011) 650.

5 Heraklion, Huelva, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Augusta, Cagliari, Moerdijk, Gałac, Milford Haven. Wniosek Komisji nie obejmował chorwackiego portu w Rijeci.

44

Komisja monitoruje zmiany rocznej wielkości ruchu w portach, ale nie monitoruje ich przepustowości. Zdaniem Komisji wielkość ruchu jest wskaźnikiem o większym znaczeniu przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki.

Zgodnie z art. 49 ust. 4 rozporządzenia dotyczącego TEN-T tego rodzaju informacje wykorzystuje się w celu dodania portów do sieci kompleksowej TEN-T lub usunięcia portów z tej sieci. Działania w tym zakresie podejmuje się w oparciu o obiektywne i porównywalne dane przekazane przez Eurostat.

48

Komisja sądzi, że celem finansowania jest nie tylko zapewnienie wsparcia najlepiej prosperującym portom w Europie, ale również promowanie żeglugi morskiej bliskiego zasięgu oraz – w przypadku polityki spójności – sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu w peryferyjnych i słabiej rozwiniętych regionach UE. Skoncentrowanie finansowania publicznego na najlepiej prosperujących portach doprowadziłoby do dalszego pogorszenia sytuacji mniejszych portów oraz do zwiększenia presji wywieranej na połączenia lądowe z portami w regionie Morza Północnego.

Ponadto wzrost wielkości przeładunku w portach w regionie Morza Północnego skutkuje rozwojem usług dowozowo-odwozowych do innych basenów morskich. Należy podjąć skuteczne działania w tym zakresie, aby ograniczyć wolumen ładunków dalekomorskich przywożonych do Europy przez porty w regionie Morza Północnego, a następnie drogą lądową, w wielu przypadkach z wykorzystaniem transportu drogowego. Dlatego też rozbudowa obiektów infrastruktury portowej w mniejszych portach ma na celu zwiększenie atrakcyjności usług żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, a także przyciągnięcie bezpośrednich rejsów oceanicznych do innych portów niż porty w regionie Morza Północnego – cel ten udało się na przykład osiągnąć w przypadku portu w Gdańsku.

49

W przypadku zaproszenia do składania wniosków o przyznanie dotacji w ramach instrumentu „Łącząc Europę” opublikowanego w 2014 r. wpłynęło ponad trzykrotnie więcej wniosków niż wynosiła przewidziana pula na cel finansowania, w ramach którego zgłoszono przedmiotowy projekt.

Przy przeprowadzaniu procedury wyboru projektów i udzielania zamówienia Komisja musiała ustalić priorytety i wzięła pod uwagę fakt, że inne projekty cechowały się wyższą europejską wartością dodaną, istotnością, stopniem zaawansowania i jakością wniosków.

Ramka 2 – Akapit drugi

Komisja pragnie podkreślić, że Kanał Kiloński stanowi jeden z elementów sieci bazowej, w związku z czym jest uznawany za priorytet. Ponadto pomimo tego, że oficjalnie nie wchodzi on w skład żadnego korytarza sieci bazowej, może korzystać z finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, ponieważ figuruje w wykazie zamieszczonym w części III załącznika I do rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”.

Finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” jest skierowane w szczególności do projektów, które nie mogą otrzymać dofinansowania w żaden inny sposób niż za pośrednictwem dotacji. Służy to ograniczeniu efektu *deadweight* finansowania UE. Wszystkie projekty, które mają przejrzyste źródła przychodów, są ukierunkowane na instrumenty finansowe, w tym na instrumenty w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz nowo utworzony EFIS.

50

Inwestycje infrastrukturalne wymagają długoterminowego planowania i muszą zaspokoić długoterminowe potrzeby. Dlatego też w perspektywie krótkoterminowej z reguły nie będą wykorzystywane w pełni. Okres eksploatacji infrastruktury portowej wynosi zazwyczaj 10–20 lat od momentu jej wybudowania. Inwestycji portowych nie można analizować w perspektywie krótkoterminowej.

Kryzys finansowy na przełomie 2008 i 2009 r. doprowadził do spadku ruchu i spowolnienia tempa wykorzystania dodatkowej przepustowości. Doprowadził on również do zmiany, opóźnienia realizacji lub anulowania wielu planów inwestycyjnych.

Opóźnienia i przekroczenia kosztów stanowią ryzyko nieodłącznie związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, a uzasadnione zmiany stanowią jeden z elementów zarządzania ryzykiem.

53

Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 50.

53 Tiret drugie

Komisja uważa, że infrastrukturę portową planuje się i projektuje z myślą o perspektywie długoterminowej (10–20 lat) po zakończeniu jej budowy. Nie można zatem oceniać inwestycji realizowanych w portach w perspektywie stosunkowo krótkoterminowej.

W opinii Komisji uznanie po upływie trzech lat od zakończenia robót, że inwestycje przeprowadzone w portach, które nie były w dostatecznym stopniu wykorzystywane, są nieefektywne i stanowiły marnotrawstwo środków, jest przedwcześnie.

Wsparcie ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych mogą otrzymać wyłącznie te duże projekty inwestycyjne, w przypadku których można wyraźnie wykazać – w drodze kompleksowej oceny kosztów i korzyści – że są one pożądane z ekonomicznego punktu widzenia, a ich realizacja będzie opłacalna pod względem finansowym. W przypadku większości tych projektów dane i informacje wykorzystane we wspomnianych ocenach kosztów i korzyści dotyczyły okresu sprzed kryzysu.

Jeżeli chodzi o finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, Komisja zauważa, że wsparcie finansowe przyznaje się w pierwszej kolejności projektom przyczyniającym się do zwiększenia dostępności i multimodalności portu oraz jego połączeń z zapleczem lądowym, a nie projektom przyczyniającym się do zwiększenia przepustowości portu. Każdy złożony projekt jest ponadto przedmiotem oceny kosztów i korzyści, której wyniki weryfikują niezależni eksperci, aby ograniczyć ryzyko realizacji nieefektywnych inwestycji. Wspomniane oceny kosztów i korzyści są uzupełniane szacunkowymi danymi na temat wielkości ruchu.

Kryzys finansowy na przełomie 2008 i 2009 r. doprowadził do spadku popytu, co z kolei przełożyło się na niedostateczne wykorzystanie potencjału w niemal wszystkich sektorach transportu, a nie tylko w sektorze transportu morskiego. Musiało to wpłynąć na ocenę potrzeb.

W polityce spójności na lata 2014–2020 wprowadzono ramy wykonania, aby dokonać przeglądu każdego programu operacyjnego. Ramy te zapewniają m.in. możliwość zawieszania płatności lub stosowania korekt finansowych w przypadku niezyskania zadowalających rezultatów.

56

Komisja przyznaje, że obowiązujące w państwach członkowskich ramy regulacyjne w zakresie udzielania zezwoleń na realizację projektów w obszarze transportu są złożone, i zauważa, że trwają prace nad rozwiązaniem tej kwestii w odniesieniu do projektów mających znaczenie dla UE.

57

Komisja przyznaje, że opóźnienia przy budowie dużych obiektów infrastrukturalnych stanowią problem. Komisja regularnie podnosiła tę kwestię na posiedzeniach komitetów monitorujących, na spotkaniach dwustronnych i w oficjalnych pismach kierowanych do państw członkowskich.

Obowiązek określenia uprawnień przyznawanych w ramach zezwoleń spoczywa na organach krajowych. Komisja wielokrotnie przypominała jednak organom państw członkowskich o konieczności uproszczenia procedur podejmowania decyzji i zalecała, aby nie nakładały one dodatkowych obciążeń na podmioty odpowiedzialne za zarządzanie funduszami UE.

59

Komisja zwraca uwagę na fakt, że w trakcie negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 odniosła się do tych kwestii, wymagając sporządzenia nowego planu dotyczącego portów i logistyki, który został już przygotowany, oraz opracowania nowych przepisów dotyczących zamówień publicznych (w ramach warunku wstępnego na lata 2014–2020).

Ścisłej rzecz biorąc, plan dotyczący portów krajowych został również wskazany w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2015 r. wydanych przez Radę w następstwie wniosków Komisji.

Ponadto Komisja przystąpiła do realizacji badania służącego zidentyfikowaniu głównych przeszkód regulacyjnych i administracyjnych utrudniających realizację projektów TEN-T (uwzględniając projekty dotyczące portów) oraz wypracowaniu możliwych sposobów wyeliminowania tych przeszkód. Wśród możliwych rozwiązań, które są przedmiotem analizy, należy wymienić utworzenie pojedynczego punktu kontaktowego dla organizatorów projektów, aby uprościć i przyspieszyć procedury udzielania zezwoleń na realizację projektów TEN-T, oraz opracowanie ram jednolitego zezwolenia UE. Na kolejnym etapie Komisja zamierza przeprowadzić w 2017 r. ocenę skutków, aby rozważyć możliwość przedstawienia wniosku ustawodawczego.

60

Komisja zwraca uwagę na fakt, że nowy plan dotyczący portów we Włoszech będzie obejmował szereg działań na rzecz uproszczenia procesu przyjmowania planów zagospodarowania przestrzennego portów. Powinno to skrócić czas potrzebny na przyjęcie tego rodzaju planów.

61

Inwestycje w infrastrukturę morską wiążą się z prowadzeniem złożonych i długotrwałych robót. Tego rodzaju projekty są podatne na zmiany projektowe i budżetowe. Uwzględniono to w krajowych i unijnych przepisach dotyczących zamówień publicznych, przewidując pewną dozę elastyczności.

Jeżeli chodzi o Hiszpanię, Komisja pragnie ponadto podkreślić, że państwo członkowskie nie deklaruje przekroczeń kosztów w zestawieniach wydatków przekazywanych Komisji. W rezultacie wspomniane przekroczenia kosztów nie są współfinansowane z budżetu UE.

Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 53.

62

Cel programów EFRR jest związany przede wszystkim z rozwojem regionalnym i lokalnym. Dlatego też projekty muszą być zgodne z celami polityki spójności oraz z celami sformułowanymi w każdym konkretnym programie. Wymóg ten został spełniony.

Komisja zwraca uwagę na wpływ kryzysu gospodarczego z 2007 r. (któremu towarzyszyło bardzo istotne spowolnienie wzrostu PKB) na ruch morski w UE i zauważa, że poziom aktywności odnotowany w 2014 r. w państwach UE-28 nie powrócił jeszcze do stanu z 2007 r.

Jeżeli chodzi o porty hiszpańskie, instytucja zarządzająca poinformowała Komisję, że inwestycja została zrealizowana zgodnie z planami oraz że porty są funkcjonalne i znajdują się obecnie w fazie rozbudowy. We wszystkich tych portach prowadzona jest działalność, a organy portowe planują przeprowadzenie inwestycji uzupełniających, aby dalej rozwijać działalność w tych portach.

Skala działalności prowadzonej w portach zwiększyła się od czasu ostatniej kontroli przeprowadzonej przez Trybunał. Ponadto zatwierdzono niektóre połączenia kolejowe i drogowe (np. Ferrol i Langosteira), co będzie stymulowało działalność w tych portach.

Jeżeli chodzi o Augustę we Włoszech, Komisja zwraca uwagę na fakt, że na realizację projektów w tym porcie przeznaczono zaledwie około 1 mln euro z budżetu UE.

63 (i)

W ramach projektów związanych z budową portów wykonywane są poważne prace inżynieryjne wymagające długich okresów planowania i budowy, na których postępy mają wpływ liczne czynniki. Inwestycji w portach nie planuje się z myślą o osiągnięciu określonej przepustowości w ciągu 5 lat, ale raczej w ciągu 20 lat lub więcej.

Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 53.

63 (ii)

Jeżeli chodzi o długoterminową perspektywę planowania, nie zakładano, że do 2010 r. uda się zapewnić pełne wykorzystanie przepustowości. Biorąc pod uwagę utrzymujący się kryzys gospodarczy i spadek zapotrzebowania na zdolność przewozową, nie można było oczekiwać wzrostu stopnia wykorzystania w latach 2010–2015.

Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 62.

64

Komisja zauważa, że inwestycje infrastrukturalne stanowią podstawowe elementy służące do tworzenia i doskonalenia sieci. Dlatego też poszczególne projekty zawsze stanowią element szerszej zakrojonego projektu globalnego. Ponieważ jednak nie wszystkie inwestycje mogą zostać zrealizowane w tym samym czasie, konieczne jest ustalenie priorytetów, aby dopasować inwestycje w możliwie największym stopniu do istniejących potrzeb, biorąc pod uwagę dostępność niezbędnych zasobów.

Komisja odnotowuje, że w latach 2014–2020 zarówno w ramach EFRR, jak i w ramach instrumentu „Łącząc Europę” położono większy nacisk na przyłączanie portów do sieci transportowej (a nie tylko do obiektów infrastruktury portowej).

Państwa członkowskie powinny zapewnić jak najlepsze wykorzystanie ograniczonych funduszy UE. Aby zapewnić efektywność inwestycji w porty, muszą im towarzyszyć inwestycje w sieci drogowe/autostradowe oraz kolejowe. Niektóre z tych inwestycji są finansowane w ramach programów UE lub ze środków krajowych.

Jeżeli chodzi o projekty instrumentu „Łącząc Europę”, Komisja zwraca uwagę na fakt, że połączenia portów z zapleczem lądowym są uwzględniane w planach prac dotyczących korytarzy.

Kwestia ta będzie traktowana priorytetowo przy podejmowaniu decyzji w sprawie finansowania.

65

Komisja zauważa, że podejmowanie różnych następujących po sobie działań w ramach projektu globalnego stosownie do zdolności technicznej i finansowej organizatora projektu nie jest niczym niezwykłym.

Na przykład porty w Langosteirze i Ferrolu były początkowo połączone z siecią transportową za pomocą drogi. Fundusz Finansowy na rzecz Dostępności Portów zatwierdził projekt stworzenia połączenia kolejowego z portem w Ferrolu przewidziany w planie rocznym na 2016 r. Jeżeli chodzi o podłączenie portu w Langosteirze do sieci kolejowej, prace nad stosownym projektem zakończą się do 2017 r., a powiązane roboty – do 2021 r.

67

Sektor transportu morskiego to konkurencyjny sektor; zdaniem Komisji konkurencja jest zasadniczo pozytywnym zjawiskiem. Komisja przyznaje, że wzrost przepustowości w jednym porcie może tymczasowo wpłynąć na sytuację w innych portach.

68

Komisja uważa, że wpływ spadku aktywności z uwagi na wystąpienie zjawiska kanibalizacji w 6 spośród 171 portów pozostaje ograniczony. Zobacz odpowiedź Komisji do ramki 5.

69

Jeżeli chodzi o dwa sąsiadujące ze sobą polskie porty w Gdańsku i w Gdyni, Komisja pragnie przypomnieć, że obydwa te porty wzajemnie się uzupełniają, a liczba przeprowadzanych w nich operacji zwiększa się. Na przykład port w Gdańsku dysponuje dużym terminalem ładunków masowych płynnych – w porcie w Gdyni brak jest takiego terminala. Współpraca między tymi dwoma portami może zostać pogłębiona; można również rozważyć możliwość dalszego wspierania komplementarności między obydwojma portami. Komisja stara się wspierać działania w tym zakresie za pośrednictwem programu autostrad morskich oraz w ramach działalności prowadzonej przez koordynatora europejskiego ds. korytarza sieci bazowej Bałtyk–Adriatyk. Wspomniane inicjatywy zapewnią poprawę wykorzystania dostępnych funduszy z korzyścią dla klastra portowego w Zatoce Gdańskiej.

Ponadto w umowie partnerstwa podpisanej na lata 2014–2020 ustanowiono bezpośredni wymóg, zgodnie z którym inwestycje w obydwu sąsiadujących ze sobą portach finansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych muszą być realizowane w ramach współpracy między tymi portami i muszą być komplementarne względem siebie.

Jeżeli chodzi o Włochy, nowy włoski plan dotyczący portów powinien rozwiązać ten problem przez połączenie dwóch lub większej liczby sąsiadujących ze sobą portów. Zgodnie z planem portami, które zostaną połączone, będą porty w Salerno i Neapolu.

76

Komisja jest zdania, że mechanizmy konsultacji dotyczące proponowanych pożyczek EBI są zgodne z ustanowioną w art. 19 statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego procedurą stosowaną w odniesieniu do wszystkich inwestycji, które mają zostać sfinansowane z zasobów własnych EBI. Rolą Komisji jest wydanie opinii w kwestii zgodności inwestycji finansowanych z zasobów własnych EBI ze wszystkimi odpowiednimi przepisami i politykami UE.

Komisja formułuje swoją opinię w oparciu o informacje przekazane przez EBI w ramach procedury ustanowionej w art. 19. Komisja może wydać negatywną opinię, jeżeli nie otrzyma informacji wystarczających do tego, aby przeprowadzić ocenę zgodności z przepisami i politykami UE.

77

Ocena techniczna i finansowa projektu nie wchodzi w zakres procedury ustanowionej w art. 19. Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 76.

78

Przy przygotowywaniu formalnej opinii Komisji służby Komisji wchodzące w skład międzyresortowej grupy ds. EBI mogą wydać następujące opinie na temat projektu:

- opinię pozytywną,
- opinię pozytywną z zastrzeżeniami,
- opinię negatywną.

W przypadku negatywnego zaopiniowania projektu przez Komisję zatwierdzenie projektu przez Radę Dyrektorów EBI wymaga jednomyślnej zgody, przy czym Komisja musi wstrzymać się od głosu.

W ramach prowadzonego przez Komisję procesu konsultacji wewnętrznych każdego roku jest kilka przypadków, w których służby Komisji wydają negatywną opinię na temat projektu. W takiej sytuacji EBI w zadowalający sposób odnosi się do uwag zgłoszonych przez odpowiednią służbę, umożliwiając jej cofnięcie negatywnej opinii, albo wycofuje projekt i nie przedstawia go swojej Radzie Dyrektorów.

Ramka 5 – Akapit czwarty

Komisja zauważa, że porty Kadyks i Malaga są portami mieszanymi (w których odbywa się przywóz, wywóz i transport pasażerski). Straty w ruchu towarowym w tych portach można także przypisać skutkom kryzysu finansowego. W przypadku Kadyksu zostało to zrekompensowane znacznym wzrostem ruchu pasażerskiego.

79

Procedura ustanowiona w art. 19 dotyczy kontroli *ex ante* wniosków o pożyczkę na inwestycje, które mają zostać sfinansowane z zasobów własnych EBI, w świetle ich zgodności z przepisami i politykami UE. Procedura ta nie dotyczy monitorowania takich pożyczek przez Komisję, gdyż jest to wyłącznym obowiązkiem EBI.

Komisja otrzymuje jednak od EBI informacje na temat projektów, w przypadku których udzielono gwarancji unijnej.

80

Już w poprzednich okresach Komisja oceniła oczekiwane rezultaty projektów w kontekście kosztów i korzyści. Nie była jednak w stanie dokonywać korekt finansowych w przypadku nieuzyskania zadowalających rezultatów. Zmieniło się to w latach 2014–2020, gdy stosowanie korekt finansowych stało się możliwe zgodnie z ramami wykonania.

W latach 2014–2020 wprowadzono ocenę kosztów i korzyści jako warunek wstępny finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, tak aby instrument ten stał się bardziej zorientowany na rezultaty niż program TEN-T.

Ramka 6

Komisja zauważa, że jej decyzja o przyznaniu wsparcia na rzecz projektu autostrady morskiej nie obejmowała terminalu promowego w Gdyni. Zakładano, że sam terminal zostanie ukończony do 2016 r., co uznano za rozsądne opóźnienie w przypadku projektów infrastrukturalnych o podobnej skali, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego i zmniejszonego zapotrzebowania na transport.

Komisja zauważa, że projekt autostrady morskiej Gdynia–Karlskrona przeszedł wówczas podwójny proces preselekcji i został zaproponowany po otrzymaniu wsparcia ze strony Grupy Zadaniowej działającej w regionie Morza Bałtyckiego obejmującej organy ds. transportu z siedmiu państw członkowskich, które nie tylko przyjęły odpowiedzialność, ale także uznały jakość tego konkretnego projektu. Projekt realizowano zgodnie z obowiązującą procedurą i poddano zarówno ocenie wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Wsparcie UE przyznaje się na podstawie planowanych wyników, tj. planowanych robót/badań. Prognozy ruchu i inne wskaźniki, np. wspomniany kluczowy wskaźnik wykonania, stosuje się przy wyborze wniosków, ale nie stanowią one podstawy do wypłaty wsparcia UE.

Komisja uważa, że projekt nie może przynieść wszystkich spodziewanych rezultatów do czasu zakończenia inwestycji w Gdyni, jednak niektóre rezultaty można nadal osiągnąć w oparciu o zrealizowane inwestycje.

82

Komisja nie zgadza się, że brak wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów i różne praktyki w zakresie kontroli celnej mogą podnieść atrakcyjność jednych portów w stosunków do innych dla globalnych linii żeglugowych (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 92 i 93).

83

Komisja uważa, że w następstwie wyroku w sprawie Aéroport de Paris praktyka rozpatrywania tego rodzaju spraw rozwijała się jedynie stopniowo, co jest głównym powodem, dla którego przed wyrokiem w sprawie Leipzig-Halle państwa członkowskie, które na mocy Traktatu były odpowiedzialne za zgłoszenie wszelkiej pomocy, uważały, że budowa ogólnej infrastruktury portowej nie będzie miała zwykle charakteru ekonomicznego, co oznaczało, że finansowanie jej ze środków publicznych nie będzie objęte kontrolą pomocy państwa i nie będzie wymagało zgłoszenia. Nielicznych zgłoszeń, jakie Komisja otrzymała jednak w tym okresie, dokonano głównie ze względów pewności prawa i w większości przypadków skutkowały one ustaleniem przez Komisję, że środek nie stanowi pomocy państwa.

W następstwie wyjaśnień podanych w wyroku w sprawie Leipzig-Halle w 2011 r. liczba zgłoszeń znacząco wzrosła. W okresie od 2011 r. do końca 2015 r. Komisja wydała 27 decyzji w sprawie pomocy państwa dotyczących finansowania infrastruktury portowej.

85

Komisja uzależnia współfinansowanie suprastruktury w ramach części intermodalnej i dotyczącej autostrady morskiej od spełnienia pewnych warunków, mianowicie musi ona być otwarta dla wszystkich użytkowników portu na zasadzie nie-dyskryminacji. Ponadto zastosowanie mają następujące warunki: inwestycja musi wiązać się z modernizacją połączenia morskiego, uzasadnioną zwiększoną zdolnością przeładunkową statków, a jej celem powinno być działanie przez okres co najmniej pięciu lat po jej zakończeniu.

Służby Komisji ponownie ocenią jednak potrzebę dalszego udzielania wsparcia w tych dwóch obszarach w ramach kolejnych zaproszeń do składania wniosków.

86

Komisja podkreśla następującą kwestię: fakt, że finansowanie suprastruktury stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, niekoniecznie oznacza, że państwa członkowskie nie mogą finansować takiej suprastruktury. Komisja może bowiem uznać takie finansowanie za zgodne z postanowieniami Traktatu. Pomoc państwa na rzecz portów regulują postanowienia art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, zgodnie z którym pomoc można uznać za zgodną, o ile taka pomoc „ułatwia rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych” i „nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

Ramka 7

Hiszpańska inwestycja portowa współfinansowana ze środków EFRR nie kwalifikowała się jako duży projekt. Wydatki zostały poświadczane przez państwo członkowskie, które uznało je za kwalifikowalne.

Z dostępnych obecnie informacji wynika, że inwestycję zatwierdzono ze względu na fakt, iż została uznana za „produktywną inwestycję” dopuszczalną na mocy rozporządzeń.

87

Komisja zauważa, że system kontroli pomocy państwa opiera się na ocenie *ex ante* i lojalnej współpracy państw członkowskich. Z uwagi na zasoby, jakimi dysponuje Komisja, systematyczne przeprowadzanie kontroli *ex post* w odniesieniu do każdej indywidualnej decyzji nie jest wykonalne. Wszystkie decyzje są jednak publikowane, dzięki czemu zainteresowane strony mogą wnieść skargę, jeżeli uznają, że w danej sprawie doszło do naruszenia. W związku z tym Komisja uważa, że zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu unijnym istnieją instrumenty wystarczające do tego, by zagwarantować właściwe postępowanie organów krajowych w zakresie udzielania koncesji i umożliwiania niewybranym oferentom zgłaszania roszczeń w sprawie możliwych nieprawidłowości.

Ramka 8

Na podstawie informacji otrzymanych od Trybunału Obrachunkowego Komisja zbada kwestię poruszoną w ramce 8 i oceni, czy występują jakieś kwestie związane z pomocą państwa.

88

Na mocy Traktatu państwa członkowskie są zobowiązane do zgłoszenia Komisji wszelkiej pomocy państwa przed jej przyznaniem.

Przed 2007 r. państwa członkowskie mogły zgodnie z prawem uznać, że finansowanie publiczne projektów infrastruktury portowej nie stanowi pomocy państwa, a zatem nie były zobowiązane do zgłaszania takich projektów.

W latach 2007–2010 panowała znaczna niepewność co do tego, czy finansowanie takich projektów stanowiłoby pomoc państwa, i zasadniczo zakładano, że tak nie jest.

Od czasu wydania wyroku w sprawie Leipzig-Halle w 2011 r. liczba zgłoszeń znacznie wzrosła. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 83.

89

Komisja zauważa, że liczba otrzymywanych skarg zależy między innymi od rynku i stopnia konkurencji między poszczególnymi uczestnikami rynku. W związku z tym niska liczba skarg może być związana z małą liczbą (ewentualnych) naruszeń zasad pomocy państwa lub stosunkowo ograniczonym stopniem konkurencji między poszczególnymi uczestnikami rynku w danym sektorze.

91

Komisja zauważa, że obowiązek zgłaszania wszelkich planów dotyczących przyznania pomocy państwa wynika bezpośrednio z art. 108 Traktatu. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do zgłoszenia wszelkich projektów obejmujących pomoc państwa. W przypadkach, w których Komisja dowie się o pomocy przyznanej bez wcześniejszego zgłoszenia, może ona, na mocy art. 12 rozporządzenia proceduralnego 2015/1589, wszcząć dochodzenie. Ponadto Komisja regularnie bada przypadki potencjalnej pomocy państwa na podstawie skarg otrzymywanych od konkurentów.

92

Komisja może przyjąć wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów, nie jest jednak do tego zobowiązana, ponieważ posiada szeroki margines swobody na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu (zob. również odpowiedzi Komisji do pkt III i IV). Nie można uznać, że brak dodatkowych wytycznych lub dokumentów tworzy niepewność prawa, ponieważ postanowienia Traktatu stanowią wyczerpujące ramy prawne. Także w odniesieniu do innych sektorów (np. do niedawna sektora kultury) nie istniały żadne dodatkowe wytyczne poza indywidualnymi decyzjami w sprawie pomocy państwa.

Niezależnie od istniejących ram prawnych Komisja – w ramach prac nad wytycznymi w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze portów – rozwinęła stosowaną praktykę rozpatrywania spraw, doprecyzowując szereg punktów (takich jak koszty kwalifikowalne, intensywność pomocy, kryteria zgodności), opublikowała sieci analityczne dla projektów infrastrukturalnych we wrześniu 2015 r. i przyjęła zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa w maju 2016 r. Ponadto Komisja pracuje obecnie nad rozszerzeniem zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej. Wszystkie powyższe środki łącznie zapewniają już szczegółowe wytyczne w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze i nadal będą je zapewniać.

Ponadto Komisja zawsze chętnie udziela wytycznych dotyczących indywidualnych spraw w trakcie procedury przedzgłoszeniowej. Z możliwości tej stale korzystają państwa członkowskie w celu przygotowania zgłoszenia.

W związku z powyższym na obecnym etapie Komisja nie jest przekonana, czy wydanie wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów poza środkami wskazanymi powyżej jest zasadne i konieczne. Kwestię tę można ponownie rozpatrzyć po rozszerzeniu zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej i po wypracowaniu przez Komisję dostatecznej praktyki rozpatrywania spraw.

93

Kontrole celne opierają się na automatycznej analizie ryzyka. Jeżeli określona trasa lub pewni operatorzy obecni w porcie stwarzają większe ryzyko, doprowadzi to do większej liczby (dokładniejszych) kontroli. W takich przypadkach różnice w praktykach kontroli celnej mogą być uzasadnione i właściwe w odniesieniu do jednolitego wdrażania unii celnej.

Komisja uważa w tym kontekście, że kontrole celne nie stanowią – i nie powinny stanowić – o atrakcyjności portu.

94

W 2013 r. Komisja oceniła wprowadzone już ramy zarządzania ryzykiem celnym (zob. komunikat Komisji COM(2013) 793). W 2014 r. Rada zatwierdziła komunikat zawierający strategię i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym (COM(2014) 527) mające na celu poprawę ram zarządzania ryzykiem celnym, który to komunikat jest obecnie wdrażany.

Uproszczone procedury celne opierają się na zezwoleniach wydanych po zbadaniu podmiotu gospodarczego i jego wiarygodności, które zostały ocenione pod kątem rygorystycznych kryteriów ustanowionych w unijnym kodeksie celnym. Wszystkie kontrole celne opierają się na analizie ryzyka, w związku z czym wymaganie przeprowadzenia określonej liczby kontroli nie jest konieczne ani zgodne z przepisami Unii.

95

Na mocy unijnego kodeksu celnego wszystkie państwa członkowskie muszą stosować, na równych warunkach, takie same uproszczenia; państwa powinny zapewniać takie samo traktowanie, a zatem wybór jednego portu lub szlaku transportowego zamiast innego na podstawie prawdopodobieństwa kontroli lub dostępności uproszczeń nie powinien dawać żadnej przewagi. Jeżeli port jest bardziej efektywny i zapewnia lepszą obsługę logistyczną, nadal będzie bardziej atrakcyjny z punktu widzenia sektorów handlu i transportu, ale nie ze względu na prawdopodobieństwo wystąpienia kontroli czy dostępność uproszczeń.

96

W porcie, który jest efektywny i w którym prowadzą działalność wiarygodne przedsiębiorstwa, może być mniej kontroli (które są oparte na analizie ryzyka) i może on istotnie mieć przewagę konkurencyjną.

W następstwie sprawy, o której wspomina Trybunał, w 2014 r. Komisja określiła działania niezbędne do wzmocnienia kontroli importerów, jak wskazano w celu nr 4 strategii i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym (COM(2014) 527), poprzez „rozbudowę zdolności w celu zapewnienia równoważności w skutecznym wdrażaniu ram wspólnego zarządzania ryzykiem celnym (CRMF) oraz zwiększenia zdolności reagowania na nowo stwierdzone zagrożenia”.

97

Podczas kontroli Komisja nie wykryła żadnych niedociągnięć w niderlandzkich procedurach celnych. Władze niderlandzkie potwierdziły po zakończeniu kontroli, że od lipca 2015 r. unijny status wszystkich przesyłek będzie zawsze weryfikowany. W sprawozdaniu Komisji z kontroli wskazano, że spośród 200 konosamentów dziennie, w przypadku których nie dokonano zwrotu konosamentu i wydania ładunku po upływie 45-dniowego terminu na podjęcie takich działań, tylko 15–20 zostało poddanych dalszym kontrolom przez władze niderlandzkie. W przypadku lokalnych procedur odprawy nie prowadzono weryfikacji, elektronicznych ani innych, w celu zapewnienia zgodności deklaracji skróconej do czasowego składowania towarów z późniejszą deklaracją dotyczącą zgłaszania towarów do procedury celnej przed zakończeniem dozoru celnego. Służby Komisji wspólnie z władzami niderlandzkimi prowadzą obecnie działania następcze w związku z wszystkimi tymi punktami.

98

Dane, o których wspomina Trybunał, przekazują same państwa członkowskie i dane te mogą nie być w pełni porównywalne pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności ze względu na sposób, w jaki definiuje się kontrole, oraz na fakt, że ten sam personel jest teoretycznie przydzielany do różnych zadań. Ponadto wiele deklaracji przedstawionych w Niderlandach dotyczy przywozu przez importerów mających siedzibę w innych państwach członkowskich, przy czym kontrole tych importerów mogą być przeprowadzane wyłącznie przez ich właściwe organy celne. Mając powyższe na uwadze i sądząc po danych przekazanych przez państwa członkowskie, Niderlandy funkcjonują, angażując stosunkowo niewielką liczbę personelu celnego.

99

Komisja prowadzi kontrole praktyk i procedur celnych w państwach członkowskich, aby zapewnić zgodność tych praktyk i procedur z unijnymi przepisami prawa celnego oraz spójne stosowanie tych przepisów we wszystkich państwach członkowskich. Jeżeli nastąpią przypadki naruszenia unijnych przepisów prawa celnego, Komisja podejmuje zdecydowane działania, wszczynając postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Przepisy stanowią, że kontrole celne należy przeprowadzać zgodnie z ramami wspólnego zarządzania ryzykiem, które znacznie wykraczają poza kontrole, ponieważ służą zapewnieniu możliwości wykrywania i ograniczania ryzyka w równoważny sposób w całej UE.

99 Tired pierwsze

W ramach unii celnej Komisja współpracuje z krajowymi organami celnymi, aby zapewnić ochronę interesów finansowych Unii, zgodność krajowych praktyk celnych z unijnymi przepisami prawa celnego oraz spójne stosowanie tych przepisów we wszystkich państwach członkowskich.

99 Tired drugie

Nowy unijny kodeks celny obowiązuje od 1 maja 2016 r. i usprawnia wszystkie procesy i procedury, ograniczając możliwości zróżnicowanego stosowania i egzekwowania procedur. Ponadto systemy informatyczne zostaną usprawnione, a w niektórych przypadkach wprowadzone na szczeblu unijnym, co przyczyni się do ujednoczenia procedur celnych.

101 Tired pierwsze

Jeżeli chodzi o inicjatywę „Niebieski pas”, Komisja zauważa, że oba środki, o których mowa w komunikacie – tj. ułatwienie dokonywania przewozów regularną linią żeglugową i ustanowienie sposobu potwierdzania unijnego statusu towarów przewożonych na pokładzie statków, które zawijają także do portów zlokalizowanych w państwach trzecich – zostały wprowadzone przez zmianę przepisów prawa celnego.

101 Tired drugie

Komisja zgadza się, że europejski pojedynczy punkt kontaktowy przyniósł korzyści związane z formalnościami sprawozdawczymi i zauważa, że obecnie są już prowadzone działania na rzecz wprowadzenia unijnego pojedynczego punktu kontaktowego w sprawach morskich obejmujące między innymi:

- a) rozpoczęcie realizacji projektu pilotażowego e-Manifest ukierunkowanego na wprowadzenie zasady „jednorazowego zgłoszenia” dla sektora,
- b) opracowanie – wspólnie z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego – usługi europejskiego pojedynczego punktu kontaktowego w sprawach morskich, za pośrednictwem którego wszystkie statki mogłyby przedkładać sprawozdania w ujednoczony sposób.

Wnioski i zalecenia

102 Tired pierwsze

Celem polityki Komisji (komunikat: „Porty: motor wzrostu”) jest zwiększenie efektywności usług portowych i przejrzystości finansowania publicznego. Rozporządzenie w sprawie portów zatwierdzone 27 czerwca 2016 r. przyczyni się w szczególności do lepszego wykorzystania przepustowości portów i zarządzania finansowaniem publicznym w portach.

W rozporządzeniu dotyczącym TEN-T przewidziano podejmowanie ogólnounijnych działań w obszarze planowania infrastruktury od 2013 r. poprzez utworzenie sieci bazowych i kompleksowych powiązanych z normami technicznymi i terminami realizacji. Planowanie takie opiera się na analizie wielkości ruchu w portach UE, która decyduje o ich włączeniu do sieci bazowej lub kompleksowej.

Wprowadzono nowe narzędzia zarządzania na potrzeby wdrożenia sieci bazowej TEN-T, które służą do monitorowania wdrażania TEN-T i zidentyfikowania serii projektów służących celom polityki UE, wśród których kluczową rolę odgrywa rozwój portów.

Zidentyfikowane przez współprawodawców 104 porty bazowe w rozporządzeniu dotyczącym TEN-T stanowią solidną podstawę do przyznania środków finansowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” tym portom, które zapewniają najwyższą europejską wartość dodaną.

Jeżeli chodzi o okres programowania 2014–2020 w ramach polityki regionalnej, wymóg długoterminowego rozwoju infrastruktury stanowi jeden z warunków wstępnych w obszarze transportu (cel tematyczny 7). Poza innymi wymogami państwa członkowskie są zobowiązane do zatwierdzenia kompleksowych planów transportowych, co wiąże się z koniecznością opracowania długoterminowych strategii dla portów.

102 Tired drugie

Komisja uważa, że infrastrukturę portową planuje się i projektuje z myślą o perspektywie długoterminowej (10–20 lat) po zakończeniu jej budowy. Nie można zatem oceniać inwestycji realizowanych w portach w perspektywie stosunkowo krótkoterminowej.

W opinii Komisji uznanie po upływie trzech lat od zakończenia robót, że inwestycje przeprowadzone w portach, które nie były w dostatecznym stopniu wykorzystywane, są nieefektywne i stanowiły marnotrawstwo środków, jest przedwczesne.

Wsparcie ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych mogą otrzymać wyłącznie te duże projekty inwestycyjne, w przypadku których można wyraźnie wykazać – w drodze kompleksowej oceny kosztów i korzyści – że są one pożądane z ekonomicznego punktu widzenia, a ich realizacja będzie opłacalna pod względem finansowym. W przypadku większości tych projektów wspomniane oceny kosztów i korzyści przeprowadzono w oparciu o informacje lub dane, które dotyczyły okresu sprzed kryzysu.

Jeżeli chodzi o finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, Komisja zauważa, że wsparcie finansowe przynajmniej się w pierwszej kolejności projektom przyczyniającym się do zwiększenia dostępności i multimodalności portu oraz jego połączeń z zapleczem lądowym, a nie projektom przyczyniającym się do zwiększenia przepustowości portu. Każdy złożony projekt jest ponadto przedmiotem oceny kosztów i korzyści, której wyniki weryfikują niezależni eksperci, aby ograniczyć ryzyko realizacji nieefektywnych inwestycji. Wspomniane oceny kosztów i korzyści są uzupełniane szacunkowymi danymi na temat wielkości ruchu.

Kryzys finansowy na przełomie 2008 i 2009 r. doprowadził do spadku popytu, co z kolei przełożyło się na niedostateczne wykorzystanie potencjału w niemal wszystkich sektorach transportu, a nie tylko w sektorze transportu morskiego. Musiało to wpłynąć na ocenę potrzeb.

W polityce spójności na lata 2014–2020 wprowadzono ramy wykonania, aby dokonać przeglądu każdego programu operacyjnego. Ramy te zapewniają m.in. możliwość zawieszania płatności lub stosowania korekt finansowych w przypadku nieuzyskania zadowalających rezultatów.

102 Tired trzecie

Jeżeli chodzi o nowo skontrolowane projekty, Komisja potwierdza, że w przypadku tych projektów doszło do opóźnień i przekroczeń kosztów, ale zwraca uwagę na fakt, że ryzyko wystąpienia takich trudności jest nieodłącznie związane z inwestycjami infrastrukturalnymi. Projekty dotyczące infrastruktury morskiej są złożone i długotrwałe. Są one podatne na zmiany projektowe i budżetowe. W szczególności Komisja przyznaje, że administracyjne procedury udzielania zezwoleń są złożone, i analizuje możliwe sposoby uproszczenia otoczenia regulacyjnego, na przykład przez ustanowienie pojedynczego punktu kontaktowego zgodnie z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego.

Komisja jest zdania, że instytucje zarządzające powinny mieć możliwość wyboru spośród różnych gotowych wniosków projektowych, aby przyznać finansowanie na rzecz tych projektów, które w największym stopniu przyczyniłyby się do realizacji celów programu. Konkurencja pomiędzy dużymi projektami infrastrukturalnymi jest jednak często niewielka albo z uwagi na brak odpowiednio dużej liczby gotowych do realizacji projektów, albo z uwagi na niezgodność projektów z celami określonymi w programie.

102 Tired czwarte

Na podstawie informacji otrzymanych od władz hiszpańskich Komisja stwierdza, że stopień wykorzystania przepustowości w większości portów zbadanych przez Trybunał stale się zwiększa. Komisja podkreśla, że ustalenia Trybunału należy interpretować w kontekście dostatecznie długiej perspektywy (10–20 lat), właściwej dla inwestycji portowych. Ponadto należy również wziąć pod uwagę wpływ kryzysu finansowego na sektor transportu morskiego.

102 Tiret piąte

Komisja zwraca uwagę na fakt, że przeprowadzono analizę połączeń portu z zapleczem lądowym, której wyniki uwzględniono w planach prac dotyczących korytarzy.

Inwestycje infrastrukturalne stanowią podstawowe elementy służące do tworzenia i doskonalenia sieci. Dlatego też poszczególne projekty zawsze stanowią element szerszej zakrojonego projektu globalnego.

Od państw członkowskich wymaga się dokonania wyborów w celu zapewnienia najlepszego wykorzystania ograniczonych funduszy UE. Aby zapewnić efektywność inwestycji w porty, muszą im towarzyszyć inwestycje w sieci drogowe/ autostradowe oraz kolejowe.

Ponieważ jednak nie wszystkie inwestycje mogą zostać zrealizowane w tym samym czasie, konieczne jest ustalenie priorytetów, aby dopasować inwestycje w możliwie największym stopniu do istniejących potrzeb, biorąc pod uwagę dostępne zasoby. Niektóre z tych inwestycji są finansowane z funduszy UE lub ze środków krajowych.

102 Tiret szóste

Komisja jest zdania, że mechanizmy konsultacji dotyczące proponowanych pożyczek EBI są zgodne z ustanowioną w art. 19 statutu EBI procedurą (procedura ustanowiona w art. 19) stosowaną w odniesieniu do wszystkich inwestycji, które mają zostać sfinansowane z zasobów własnych EBI. Rolą Komisji jest wydanie opinii w kwestii zgodności inwestycji finansowanych z zasobów własnych EBI z odpowiednimi przepisami i politykami UE. Komisja formułuje swoją opinię w oparciu o informacje przekazane przez EBI w ramach procedury ustanowionej w art. 19.

102 Tiret siódme Od czasu wydania wyroku w sprawie Leipzig-Halle w 2011 r., w którym wyjaśniono, że finansowanie projektów infrastrukturalnych, które mają być wykorzystywane do celów działalności gospodarczej, podlega zasadom pomocy państwa, Komisja zbadała liczne indywidualne przypadki, które albo zostały zgłoszone Komisji, albo co do których konkurenci złożyli skargę do Komisji. Wspomniana praktyka rozpatrywania spraw przyczyniła się do zapewnienia portom możliwości konkurowania na równych warunkach działania.

Komisja podkreśla następującą kwestię: fakt, że finansowanie suprastruktury stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, niekoniecznie oznacza, że państwa członkowskie nie mogą finansować takiej suprastruktury. Komisja może bowiem uznać takie finansowanie za zgodne z postanowieniami Traktatu. Pomoc państwa na rzecz portów reguluje art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

Jeżeli chodzi o monitorowanie, Komisja zaznacza, że system kontroli pomocy państwa opiera się na ocenie *ex ante* i lojalnej współpracy państw członkowskich. Z uwagi na zasoby, jakimi dysponuje Komisja, systematyczne przeprowadzanie kontroli *ex post* w odniesieniu do każdej indywidualnej decyzji nie jest wykonalne. Wszystkie decyzje są jednak publikowane, dzięki czemu zainteresowane strony mogą wnieść skargę, jeżeli uznają, że w danej sprawie doszło do naruszenia. W związku z tym Komisja uważa, że zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu unijnym istnieją instrumenty wystarczające do tego, by zagwarantować właściwe postępowanie organów krajowych w zakresie udzielania koncesji i umożliwiania niewybranym oferentom zgłaszania roszczeń w sprawie możliwych nieprawidłowości.

Procedury celne w portach zostały już w znacznym stopniu uproszczone. Oczekuje się, że realizacja projektu e-Manifest, wdrożenie inicjatywy dotyczącej europejskiego pojedynczego punktu kontaktowego w sprawach morskich oraz przeprowadzenie oceny i przeglądu wdrażania dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych przyczynią się do dalszego uproszczenia formalności sprawozdawczych w obszarze transportu morskiego.

103

Komisja uważa, że współpraca między portami oraz ich pomyślne włączenie do odpowiednich korytarzy sieci bazowej jest ważną częścią roli, jaką odgrywają koordynatorzy europejscy – zarówno koordynator programu autostrad morskich, jak i koordynatorzy korytarzy sieci bazowej.

104

Wybrano 104 porty bazowe, aby zidentyfikować główne generatory ruchu w UE, a także zapewnić odpowiednią spójność terytorialną i dostępność.

Komisja jest zdania, że europejska polityka portowa, ukierunkowana na osiągnięcie przejrzystości finansowej i efektywniejszych usług portowych, przyczynia się do lepszego planowania infrastruktury.

105

Komisja zauważa, że dokłada ciągłych starań na rzecz znaczącego rozbudowania swojej bazy TENtec, tak aby umożliwić uwzględnienie w tej bazie bardzo szczegółowych danych dotyczących portów, które gromadzone są w ramach trwających badań na rzecz zaktualizowania planów prac dotyczących korytarzy i przygotowania szczegółowego planu wdrażania autostrad morskich. Połączenia z zapleczem lądowym są elementem badań oraz planów prac dotyczących odpowiednich multimodalnych korytarzy sieci bazowej na lądzie.

Zalecenie 1 a)

Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące monitorowania przepustowości portów bazowych i ponownej oceny przygotowanych przez państwa członkowskie planów rozwoju.

Komisja zbada makroekonomiczne skutki ukończenia budowy sieci TEN-T.

Zalecenie 1 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 1 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Plan rozwoju sektora portowego zostanie zrealizowany w szczególności w ramach szczegółowego planu wdrażania programu autostrad morskich, a kluczowe drogi wodne są objęte odpowiednimi planami prac dotyczącymi korytarzy sieci bazowej.

106

Komisja jest zdania, że inwestycje infrastrukturalne wymagają długoterminowego planowania, ponieważ muszą zaspokoić długoterminowe potrzeby.

Rozwój infrastruktury morskiej należy zatem oceniać w perspektywie stosunkowo długoterminowej. Kryzys finansowy doprowadził do spadku popytu, co z kolei przełożyło się na niedostateczne wykorzystanie potencjału w niemal wszystkich sektorach transportu.

Zgodnie z odpowiedzią Komisji do pkt 102 tiret drugie w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 wprowadzono ramy wykonania. Ramy te zapewniają możliwość zawieszania płatności lub nakładania korekt finansowych w przypadku niezyskania zadowalających rezultatów.

107

Komisja przyznaje, że opóźnienia przy budowie dużych obiektów infrastrukturalnych stanowią problem. Jeżeli chodzi o projekty wspierane ze środków EFRR i Funduszu Spójności Komisja regularnie podnosiła tę kwestię na posiedzeniach komitetów monitorujących, na spotkaniach dwustronnych i w korespondencji z państwami członkowskimi.

Komisja wielokrotnie przypominała władzom państw członkowskich o potrzebie uproszczenia ich krajowych/regionalnych procedur podejmowania decyzji i administrowania funduszami UE.

Ponadto Komisja przystąpiła do realizacji badania służącego zidentyfikowaniu głównych przeszkód regulacyjnych i administracyjnych utrudniających realizację projektów TEN-T (uwzględniając projekty dotyczące portów) oraz określeniu możliwych sposobów wyeliminowania tych przeszkód.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 102 tiret drugie.

108

Na podstawie informacji otrzymanych od władz hiszpańskich Komisja stwierdza, że stopień wykorzystania przepustowości w większości portów zbadanych przez Trybunał stale się zwiększa. Komisja podkreśla, że ustalenia Trybunału należy interpretować w kontekście dostatecznie długiej perspektywy (10–20 lat) właściwej dla inwestycji portowych. Ponadto należy również wziąć pod uwagę wpływ kryzysu finansowego na sektor transportu morskiego.

109

Komisja zdaje sobie sprawę z konkurencyjnego charakteru rynku portów. Dlatego, aby ograniczyć ryzyko związane z nieefektywnymi projektami, zachęca do realizacji strategii rozwoju portów. Ponadto Komisja gwarantuje stosowanie zasad pomocy państwa i reguł konkurencji.

110

Komisja jest zdania, że mechanizmy konsultacji dotyczące proponowanych pożyczek EBI są zgodne z ustanowioną w art. 19 statutu EBI procedurą stosowaną w odniesieniu do wszystkich inwestycji, które mają zostać sfinansowane z zasobów własnych EBI. Rolą Komisji jest wydanie opinii w kwestii zgodności inwestycji finansowanych z zasobów własnych EBI ze wszystkimi odpowiednimi przepisami i politykami UE.

Komisja formułuje swoją opinię w oparciu o informacje przekazane przez EBI w ramach procedury ustanowionej w art. 19.

Komisja może wydać negatywną opinię, jeżeli nie otrzyma informacji wystarczających do tego, aby przeprowadzić ocenę zgodności z przepisami i politykami UE.

Zalecenie 2 a)

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest częściowo skierowane do państw członkowskich.

Komisja zgadza się zrealizować to zalecenie w sposób opisany poniżej w zakresie, w jakim jej ono dotyczy, i uznaje je za częściowo zrealizowane.

Komisja rozpoczęła badanie, aby określić sposoby uproszczenia procedur administracyjnych dotyczących projektów TEN-T. Najistotniejsze problemy zostały już zidentyfikowane i obecnie trwa analiza możliwych rozwiązań. Komisja zbada w szczególności możliwość utworzenia pojedynczego punktu kontaktowego dla organizatorów projektów, aby uprościć i przyspieszyć procedury udzielania zezwoleń na realizację projektów TEN-T, a także inne środki służące uproszczeniom. Komisja planuje również opracować ramy jednolitego zezwolenia w odniesieniu do projektów TEN-T istotnych dla UE. Na kolejnym etapie Komisja zamierza przeprowadzić w 2017 r. ocenę skutków, aby rozważyć możliwość przedstawienia wniosku ustawodawczego.

Komisja zapowiedziała już te inicjatywy w komunikacie z 1 czerwca 2016 r.: Europa znów inwestuje – Wnioski z realizacji planu inwestycyjnego dla Europy[1]: „Komisja [...] zbada możliwość opracowania ram jednolitego zezwolenia unijnego, które miałyby bezpośrednie zastosowanie do dużych projektów o wymiarze transgranicznym lub dużych platform inwestycyjnych obejmujących współfinansowanie krajowe, co zastąpiłoby szereg procedur wydawania zezwoleń na poziomie unijnym i krajowym”.

Zalecenie 2 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie, ale zauważa, że ma ono zastosowanie tylko do korekt finansowych, jeśli doszło do naruszenia warunków prawnych.

Zalecenie 2 c)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Komisja oceni ponownie potrzebę dalszego udzielania wsparcia w tych dwóch obszarach.

Inwestycje w kontenery oraz obiekty infrastruktury przeładunkowej i magazynowej kwalifikują się jednak do objęcia współfinansowaniem UE, jeżeli wszystkim operatorom można zapewnić dostęp do nich na równych i niedyskryminacyjnych zasadach, biorąc również pod uwagę – w stosownych przypadkach – podwójną funkcję pełnioną przez niektóre obiekty infrastruktury przeładunkowej i wejściowej.

Jeżeli chodzi o suprastrukturę, która nie wchodzi w zakres polityki publicznej, Komisja zauważa, że tego rodzaju suprastruktura jest wyłączona z finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, jeżeli nie jest powiązana z realizacją celów środowiskowych lub celów polityki energetycznej oraz z realizacją celu nr 7 (transport) EFRR. Finansowanie suprastruktury może być dozwolone w ramach innych obszarów EFRR, na przykład jako inwestycji produkcyjnej.

Zalecenie 3

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest częściowo skierowane do państw członkowskich. W ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wybór poszczególnych projektów należy do obowiązków państw członkowskich, zaś bezpośrednia odpowiedzialność Komisji ogranicza się do dużych projektów.

Zalecenie 3 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono instrumentu „Łącząc Europę”, oraz pod warunkiem że w rezultacie większego skoncentrowania ruchu morskiego w kilku portach nie dojdzie do wystąpienia kolejnych zatorów komunikacyjnych na połączeniu z zapleczem lądowym.

Zalecenie 3 b)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono europejskiej wartości dodanej, oraz – w stosownych przypadkach – warunków związanych z prywatnymi komponentami inwestycyjnymi, jak wyjaśniono poniżej. Jeżeli chodzi jednak o konkretne przypadki morskich kanałów dostępu do portów (np. pogłębianie), a także uzyskiwania dostępu do portów zlokalizowanych na obszarach peryferyjnych (wyspy), zapewnienie prywatnych komponentów inwestycyjnych nie zawsze jest możliwe.

Kryteria udzielenia zamówienia na realizację projektów zgłoszonych w ramach zaproszenia do składania wniosków dotyczących instrumentu „Łącząc Europę” obejmują już wymóg wykazania „europejskiej wartości dodanej⁶” oraz – w stosownych przypadkach – obowiązek dysponowania potencjałem w zakresie stymulowania inwestycji publicznych i prywatnych zgodnie z częścią V załącznika I do rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”. Od 2015 r. złożenie oferty w ramach zaproszeń do składania wniosków dotyczących instrumentu „Łącząc Europę” wiąże się z koniecznością systematycznego przekazywania ocen kosztów i korzyści, aby wykazać dysponowanie wymaganą kwotą wsparcia UE i podkreślić wpływ projektu.

Zalecenie 4 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie, ale zauważa, że zmian do protokołu ustaleń nie można wprowadzać jednostronnie.

Zalecenie 4 b)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Służby Komisji biorące udział w konsultacjach pomiędzy służbami poświęconych procedurze ustanowionej w art. 19 dysponują już możliwością negatywnego zaopiniowania projektu, jeżeli mają uwagi krytyczne. Dopóki przedstawiciele danej służby będą podtrzymywali taką negatywną opinię, komisarz europejski ds. gospodarczych i finansowych nie zatwierdzi pozytywnej opinii w ramach procedury uprawnienia.

111

Komisja pracowała nad wytycznymi w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze portów, aby zapewnić europejskim portom równe warunki działania, na wiele sposobów: rozwinęła stosowaną praktykę rozpatrywania spraw, opublikowała sieci analityczne dla projektów infrastrukturalnych i przyjęła zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa. Ponadto Komisja pracuje obecnie nad rozszerzeniem zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej. Wszystkie powyższe środki łącznie zapewniają już szczegółowe wytyczne w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze i nadal będą je zapewniać.

6 Europejska wartość dodana określona w art. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1315/2013 w sprawie wytycznych dotyczących TEN-T oznacza wartość projektu, który – oprócz potencjalnej wartości dla danego państwa członkowskiego – prowadzi do znacznej poprawy połączeń transportowych albo przepływów transportowych między państwami członkowskimi pod względem wydajności, zrównoważonego charakteru, konkurencyjności i spójności, które szczegółowo omówiono w wytycznych dotyczących TEN-T.

112

Od 2011 r. Komisja zajmuje się coraz większą liczbą przypadków potencjalnej pomocy państwa na rzecz portów. Ponadto w ramach prac nad wytycznymi w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze portów Komisja opublikowała sieci analityczne dla projektów infrastrukturalnych i przyjęła zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa. Dodatkowo Komisja pracuje obecnie nad rozszerzeniem zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej, co zapewni dalsze wytyczne. Wszystkie powyższe środki łącznie zapewniają już szczegółowe wytyczne w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze i nadal będą je zapewniać.

Na obecnym etapie Komisja nie planuje wydania żadnych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów poza środkami wskazanymi powyżej.

Kwestię tę można ponownie rozpatrzyć po rozszerzeniu zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej i po wypracowaniu przez Komisję dostatecznej praktyki rozpatrywania spraw.

113

Komisja jest zdania, że prowadzone przez nią monitorowanie praktyk państw członkowskich w zakresie kontroli celnej jest adekwatne do celu wykrywania praktyk mogących zapewnić nieuczciwą przewagę konkurencyjną. Celem prowadzonych przez Komisję kontroli praktyk państw członkowskich w zakresie kontroli celnej jest zapewnienie ochrony interesów finansowych Unii, zgodności krajowych praktyk celnych z unijnymi przepisami prawa celnego oraz spójnego stosowania tych przepisów we wszystkich państwach członkowskich. Kontrole te w znacznym stopniu ograniczają nieuczciwą konkurencję między państwami członkowskimi wynikającą z różnej jakości kontroli naruszających unijne przepisy prawa celnego. Unijne ramy prawne dotyczące kontroli celnych nadal pozostawiają jednak miejsce na konkurencję między państwami członkowskimi.

Ponadto Komisja zauważa, że w unijnym kodeksie celnym ustanowiono ramy jednolitych zasad i procedur, a zatem powinien on prowadzić do ścisłego ujednoczenia kontroli.

114

Oczekuje się, że wprowadzenie manifestu celnego towarów i potwierdzenia unijnego statusu towarów w ramach unijnego kodeksu celnego zapewni rozwiązanie kwestii podniesionej przez Trybunał.

Zalecenie 5 a)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. W ramach prac nad wytycznymi w zakresie zasad pomocy państwa obowiązujących w sektorze portów Komisja rozwinęła stosowaną praktykę rozpatrywania spraw, opublikowała sieci analityczne dla projektów infrastrukturalnych i przyjęła zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa. Ponadto Komisja pracuje obecnie nad rozszerzeniem zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na finansowanie infrastruktury portowej, co zapewni dalsze wytyczne. Na obecnym etapie Komisja nie planuje wydania żadnych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów poza środkami wskazanymi powyżej.

Zdaniem Komisji kwestia ta może zostać poddana ponownej ocenie po rozszerzeniu zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych i wypracowania dostatecznej praktyki rozpatrywania spraw.

Zalecenie 5 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i zobowiązuje się do dołożenia starań, aby w ocenie indywidualnych spraw dotyczących pomocy państwa zapewnić spójną analizę suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników. Ponadto Komisja zamierza udostępnić dalsze wytyczne w zakresie suprastruktury przeznaczonej dla określonych użytkowników w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych.

Zalecenie 5 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zwiększyła już liczbę postępowań wyjaśniających wszczynanych z urzędu. Po przyjęciu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych udostępnione zostaną dodatkowe środki na przeprowadzanie tego rodzaju postępowań wyjaśniających. Obecnie przewiduje się, że ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych zostanie przyjęte w pierwszej połowie 2017 r.

Zalecenie 6

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Państwa członkowskie są już zobowiązane – na mocy art. 108 TFUE – do systematycznego zgłaszania wszelkiego publicznego wsparcia finansowego na rzecz projektów dotyczących infrastruktury portowej, które stanowią działalność gospodarczą. Komisja pragnie zauważyć, że nie jest uprawniona do zwrócenia się do państw członkowskich o przekazanie informacji na temat wszelkiego publicznego wsparcia finansowego, które nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

Zalecenie 7 a)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ jego wdrożenie doprowadziłoby do ustanowienia dodatkowego wymogu w zakresie sprawozdawczości, co z kolei zwiększyłoby obciążenia administracyjne dla administracji państw członkowskich UE, lecz nie prowadziłoby do uzyskania proporcjonalnych korzyści.

Zalecenie 7 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyznaje, że zmniejszenie obciążeń administracyjnych w obszarze transportu morskiego wiąże się z koniecznością podjęcia dalszych wysiłków na rzecz uproszczenia.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że prowadzone są już działania dotyczące formalności sprawozdawczych w obszarze transportu morskiego polegające na rozpoczęciu realizacji projektu pilotażowego e-Manifest ukierunkowanego na wprowadzenie zasady „jednorazowego zgłoszenia” dla sektora oraz na opracowaniu – wspólnie z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego – usługi europejskiego pojedynczego punktu kontaktowego w sprawach morskich, za pośrednictwem którego wszystkie statki mogłyby przedkładać sprawozdania w ujednolicony sposób.

Ponadto Komisja przeprowadza obecnie ocenę dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków morskich, co może potencjalnie doprowadzić do przeglądu tej dyrektywy.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	18.12.2014
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	25.5.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	20.7.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	31.8.2016

Porty morskie stanowią zasadniczy element unijnej sieci handlowej. W latach 2000–2013 Unia Europejska zainwestowała w porty środki w wysokości 6,8 mld euro. Trybunał ustalił, że strategię rozwoju portów wprowadzone przez państwa członkowskie i Komisję nie zapewniły wystarczających informacji, by umożliwić skuteczne planowanie wymaganej przepustowości. W rezultacie inwestycje w infrastrukturę portową współfinansowane przez UE okazały się nieskuteczne i nietrwałe, a ponadto zaistniało wysokie ryzyko, że zainwestowane środki w kwocie około 400 mln euro zostały zmarnotrawione. Brakujące lub nieodpowiednie połączenia drogowe i kolejowe między portami a ich zapleczem lądowym oznaczają, że do sprawnego funkcjonowania początkowych inwestycji portowych wymagane będą dodatkowe środki publiczne. Trybunał stwierdził również, że Komisja nie podjęła niezbędnych działań w zakresie pomocy państwa i procedur celnych, aby umożliwić portom konkurowanie na równych warunkach.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji