KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.10.2026 r.
COM(2026) 535 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie na temat funkcjonowania i skutków rozporządzenia w sprawie usług portowych

PL

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie na temat funkcjonowania i skutków rozporządzenia w sprawie usług portowych

1. WPROWADZENIE

Wzdłuż 60 000 km linii brzegowej w Unii Europejskiej (UE) działa ponad 1 000 komercyjnych portów morskich. Sprawia to, że UE jest jednym z regionów świata o największej liczbie portów. 327[1] z tych portów należy do transeuropejskiej sieci transportowej, z czego 97 do sieci bazowej, a 230 do sieci kompleksowej.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/352 („rozporządzenie")[2] ma trzy główne cele. Pierwszym celem jest zapewnienie ram świadczenia usług portowych. Drugim celem jest zapewnienie odpowiednich ram służących przyciągnięciu niezbędnych inwestycji we wszystkich portach morskich transeuropejskiej sieci transportowej. Trzecim celem jest zapewnienie równych warunków działania w Europie w portach w całej Europie i między nimi.

Jak stanowi motyw 10, rozporządzenie nie narzuca konkretnego modelu zarządzania portami morskimi i w żaden sposób nie wpływa na kompetencje państw członkowskich w zakresie świadczenia, zgodnie z prawem UE, niegospodarczych usług świadczonych w interesie ogólnym. Zgodnie z rozporządzeniem możliwe są różne modele zarządzania portami, pod warunkiem że przestrzegane są ramy świadczenia usług portowych oraz wspólne przepisy dotyczące przejrzystości finansowej zawarte w rozporządzeniu.

Zgodnie z art. 20 rozporządzenia Komisja była zobowiązana do przedłożenia niniejszego sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nie później niż 24 marca 2023 r. Niniejsze sprawozdanie można przedstawić dopiero w 2026 r. z dwóch powodów: (i) opóźnienia w przekazywaniu przez państwa członkowskie wymaganych od nich informacji oraz (ii) powolnego tempa udzielania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przez zainteresowane strony[3].

W niniejszym sprawozdaniu zwraca się uwagę na wpływ wdrożenia rozporządzenia. Sprawozdanie ma na celu przedstawienie aktualnego stanu wdrożenia rozporządzenia i jego funkcjonowania, a także uwzględnia wszelkie postępy poczynione w ramach komitetu

[1] 283 porty morskie i 44 mieszane porty morsko-śródlądowe.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/352 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiające ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów (Dz.U. L 57 z 3.3.2017, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/352/oj).

[3] W ramach badania uzupełniającego zleconego przez Komisję w celu zebrania danych oraz przeprowadzenia konsultacji z państwami członkowskimi i odpowiednimi zainteresowanymi stronami. Badanie uzupełniające załączono do niniejszego sprawozdania.

sektorowego dialogu społecznego na szczeblu Unii w sprawie portów, zgodnie z wymogami art. 20 rozporządzenia. Niniejsze sprawozdanie nie stanowi oceny rozporządzenia.

Sprawozdanie sporządzono na podstawie:

– powiadomień od państw członkowskich w związku ze stosowaniem rozporządzenia;

– wyników badania uzupełniającego (opublikowanego wraz z niniejszym sprawozdaniem) zleconego przez Komisję w celu zebrania danych oraz przeprowadzenia konsultacji z państwami członkowskimi i odpowiednimi zainteresowanymi stronami za pomocą kwestionariuszy i ukierunkowanych wywiadów;

– wymian informacji z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami z sektora gospodarki morskiej w ramach grupy ekspertów Komisji – Europejskiego Forum Portów[4];

– wymian informacji z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za porty morskie w ramach wypełniania ich obowiązków w zakresie informowania Komisji[5].

Dialog między Komisją, organami krajowymi odpowiedzialnymi za porty oraz różnymi zainteresowanymi stronami z sektora morskiego i portowego odbywa się w ramach Europejskiego Forum Portów, które jest grupą ekspertów utworzoną przez Komisję.

Europejskie Forum Portów utworzono jako grupę ekspertów Komisji w maju 2017 r. Jego misją jest wymiana informacji i doradztwo w kwestiach związanych z portami, a w szczególności doradzanie Komisji w sprawie inicjatyw mających na celu propagowanie i wspieranie jednolitego wdrażania rozporządzenia.

W skład Europejskiego Forum Portów wchodzą organy z 27 państw członkowskich, inne podmioty publiczne (np. państwa członkowskie EOG) oraz 15 organizacji reprezentujących zawody i branże portowe.

Od czasu utworzenia Europejskiego Forum Portów odbyło się 10 posiedzeń, podczas których omówiono wiele różnych kwestii będących przedmiotem bezpośredniego zainteresowania sektora portowego. Od samego początku omawiano w szczególności niektóre kluczowe przepisy rozporządzenia, a przede wszystkim przepisy dotyczące: (i) dostępu do rynku usług portowych; (ii) przejrzystości; (iii) opłat; (iv) konsultacji; (v) mechanizmu rozpatrywania skarg oraz (vi) przepisów przejściowych.

W tym kontekście Komisja zebrała pytania dotyczące niektórych przepisów rozporządzenia i przedstawiła wskazówki dotyczące najlepszego sposobu rozwiązania tych kwestii. Zadane pytania i udzielone odpowiedzi są dostępne w załączniku do protokołu trzeciego posiedzenia Europejskiego Forum Portów, które odbyło się 14 grudnia 2018 r.

[4] Europejskie Forum Portów (E03542), https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=pl&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3542.

[5] Zgodnie z wymogami art. 16 (Rozpatrywanie skarg), art. 17 (Odpowiednie organy) i art. 19 (Sankcje) rozporządzenia.

Dalsze tematy do dyskusji poruszane przez Europejskie Forum Portów obejmowały: (i) inicjatywy ustawodawcze lub polityczne, które zaproponowała Komisja od czasu utworzenia grupy ekspertów; (ii) możliwości finansowania dla portów; (iii) badania przeprowadzone przez doradców w imieniu Komisji; (iv) wymiany przykładów dobrych praktyk w sektorze portowym; (v) informacje zwrotne od podgrup Europejskiego Forum Portów oraz (vi) ogólne informacje zwrotne od zainteresowanych stron.

Aby zebrać dane na temat wdrażania rozporządzenia, Komisja zleciła doradcy wykonanie zadania zatytułowanego „Badanie uzupełniające dotyczące sprawozdania z wdrożenia rozporządzenia (UE) 2017/352 ustanawiającego ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów”[6].

Celem zadania było opracowanie przeglądu służącego wsparciu niniejszego sprawozdania z wdrażania za pomocą: (i) ukierunkowanych kwestionariuszy dla państw członkowskich, podmiotów zarządzających portami, dostawców usług portowych i przedsiębiorstw żeglugowych oraz (ii) ukierunkowanych wywiadów z podmiotami zarządzającymi portami i dostawcami usług portowych. Badanie wyjaśniające pokazuje pokrótce, jak wdrażane jest rozporządzenie.

Badanie obejmuje okres od stycznia 2023 r. do kwietnia 2024 r. Pierwotnie miało trwać 12 miesięcy, jednak przedłużono je ze względu na powolne tempo udzielania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przez szereg państw członkowskich i zainteresowanych stron.

W tym kontekście organy 8 z 22 nadmorskich państw członkowskich – ponad jedna trzecia – nie odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu pomimo kilku ponagleń, w tym ze strony Komisji. Ten sam brak odpowiedzi stanowił problem w przypadku zainteresowanych stron. Podmioty zarządzające portami z 10 państw członkowskich – tj. niemal połowy państw – w ogóle nie odpowiedziało na pytania zawarte w kwestionariuszu, a kolejne sześć udzieliło jedynie częściowych odpowiedzi. W przypadku dostawców usług portowych sytuacja przedstawiała się bardziej optymistycznie. Nadal nie otrzymano wystarczających odpowiedzi od siedmiu państw członkowskich, ale otrzymano kompletne zestawy odpowiedzi od przedstawicieli dostawców usług portowych w 15 państwach członkowskich.

Jak podkreślono na mapach zawartych w badaniu uzupełniającym, ogólny wskaźnik udzielania odpowiedzi był niezrównoważony, ponieważ niektóre państwa członkowskie lub zainteresowane strony udzieliły jedynie częściowych odpowiedzi lub nie udzieliły żadnej odpowiedzi, pomimo wielokrotnych wniosków o informacje zwrotne zarówno ze strony doradcy, jak i Komisji. W związku z tym należy zachować ostrożność, jeśli chodzi o reprezentatywność wyników badania.

2. WDROŻENIE ROZPORZĄDZENIA W PODZIALE NA POSZCZEGÓLNE ROZDZIAŁY

[6] Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, „Support study for the Report on the implementation of the Regulation establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports (EU) 2017/352”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026 r., ISBN: 978-92-68-36569-4, https://op.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_MI0126001ENN.

2.1. Rozdział I: przedmiot, zakres stosowania i definicje

Rozdział I rozporządzenia, który obejmuje **art. 1 i 2**, określa ogólne ramy rozporządzenia.

Art. 1 rozporządzenia (przedmiot i zakres stosowania)

W odniesieniu do zakresu geograficznego rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich portów morskich transeuropejskiej sieci transportowej wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1315/2013 (obecnie zastąpionego rozporządzeniem (UE) 2024/1679)[7].

Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia państwa członkowskie mogą jednak podjąć decyzję o niestosowaniu rozporządzenia do portów morskich należących do „kompleksowej" sieci położonych w regionach najbardziej oddalonych. Powiadomienia o takiej decyzji dokonała Portugalia. Podobnie państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o stosowaniu rozporządzenia do portów morskich, które nie należą do transeuropejskiej sieci transportowej[8]. Rozporządzenie ma zatem obecnie zastosowanie do wszystkich 97 portów sieci bazowej i 230 portów sieci „kompleksowej".

W odniesieniu do **zakresu przedmiotowego** rozporządzenie ma pełne zastosowanie do świadczenia poniższych kategorii usług portowych na terenie portu albo na drodze wodnej zapewniającej dostęp do portu: (i) bunkrowania; (ii) cumowania; (iii) gromadzenia odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku oraz (iv) holowania.

Art. 2 rozporządzenia (definicje)

Niektóre państwa członkowskie i zainteresowane strony zadały pytania dotyczące interpretacji kilku definicji zawartych w art. 2. Komisja udostępniła pytania i odpowiedzi w ramach prac Europejskiego Forum Portów, o których mowa powyżej.

2.2. Rozdział II: świadczenie usług portowych

Rozdział II rozporządzenia, który obejmuje **art. 3–10**, zawiera przepisy dotyczące świadczenia usług portowych, a mianowicie: (i) organizacji usług portowych; (ii) minimalnych wymogów dotyczących świadczenia usług portowych; (iii) procedur zapewniania zgodności z minimalnymi wymogami; (iv) ograniczenia liczby dostawców usług portowych; (v) obowiązków świadczenia usługi publicznej; (vi) operatorów wewnętrznych; (vii) ochrony praw pracowniczych oraz (viii) wyłączeń.

Art. 3 rozporządzenia (organizacja usług portowych)

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniające rozporządzenia (UE) 2021/1153 i (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (Dz.U. L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj).

[8] Do tej pory żadne państwo członkowskie nie dokonało powiadomienia o takiej decyzji.

W artykule tym przedstawiono ogólne zasady dotyczące organizacji usług portowych, które to zasady określono bardziej szczegółowo w kolejnych artykułach. Zasady te obejmują takie kwestie, jak: (i) minimalne wymogi; (ii) ograniczenie liczby dostawców usług; (iii) obowiązki świadczenia usługi publicznej oraz (iv) ograniczenia związane z operatorami wewnętrznymi.

Z badania wynika, że najczęściej stosowanym warunkiem w odniesieniu do usług portowych były minimalne wymogi, a następnie ograniczenie liczby dostawców i obowiązki świadczenia usługi publicznej. Ograniczenia związane z operatorami wewnętrznymi stosowano jedynie w niewielkim stopniu, o ile w ogóle. Większość tych warunków obowiązywała jednak już przed rozpoczęciem stosowania rozporządzenia. Warunki te były w większości przypadków stosowane przez podmioty zarządzające portami, ponieważ większość państw członkowskich, z dwoma wyjątkami, nie nałożyła żadnego z tych warunków.

Art. 4 rozporządzenia (minimalne wymogi dotyczące świadczenia usług portowych)

Z badania wynika, że wszyscy dostawcy usług portowych, którzy wzięli udział w ankiecie, wskazali, iż muszą spełniać minimalne wymogi. Większość dostawców, którzy wzięli udział w ankiecie, stwierdziła, że stosowanie rozporządzenia nie spowodowało zmian w tych wymogach. Z pewnymi wyjątkami wszystkie podmioty zarządzające portami stosowały minimalne wymogi dotyczące świadczenia usług portowych.

Powołując się na art. 4 ust. 3 rozporządzenia, trzy państwa członkowskie – Francja, Włochy i Hiszpania – poinformowały Komisję o decyzji o nałożeniu wymogu „bandery narodowej" w odniesieniu do statków używanych głównie do holowania w portach położonych na ich terytoriach (tj. statki holownicze musiały być zarejestrowane pod banderą państwa, w którym świadczyły usługi). Następnie Komisja otrzymała skargę dotyczącą wdrożenia art. 4 ust. 3 rozporządzenia przeciwko jednemu z tych państw członkowskich. Komisja wszczęła potem postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko trzem państwom członkowskim w związku z tym wymogiem „bandery narodowej": INFR(2025)2080 – Francja, INFR(2025)2081 – Włochy i INFR(2025)4021 – Hiszpania.

Art. 5 rozporządzenia (procedura zapewniania zgodności z minimalnymi wymogami)

Z badania wynika, że zdecydowana większość dostawców usług portowych odpowiedziała, iż otrzymała odpowiedź na swój wniosek o świadczenie usługi portowej w terminie krótszym niż jeden miesiąc. W dwóch przypadkach dostawcy usług portowych zgłosili odmowę świadczenia usługi portowej na podstawie minimalnych wymogów.

Art. 6 rozporządzenia (ograniczenie liczby dostawców usług portowych)

Korzystając z art. 6 ust. 1 rozporządzenia, Portugalia postanowiła[9] przyznać swoim portom należącym do „kompleksowej" sieci (które nie spełniają kryteriów określonych w art. 20

[9] Dekret z mocą ustawy nr 9/2022 z dnia 11 stycznia 2022 r.

ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1315/2013[10]) uprawnienie do ograniczenia liczby dostawców usług w odniesieniu do danej usługi portowej.

Badanie wykazało, że około połowa respondentów wśród podmiotów zarządzających portami zdecydowała się nałożyć takie ograniczenia, natomiast około połowa nie nałożyła żadnych takich wymogów. Wszystkie podmioty zarządzające portami, które wskazały, że stosują takie ograniczenia, poinformowały, iż ograniczenia te obowiązywały już przed rozpoczęciem stosowania rozporządzenia. Ogólnie rzecz biorąc, usługą portową podlegającą najmniejszym ograniczeniom jest bunkrowanie, natomiast usługami, w odniesieniu do których stosuje się najwięcej ograniczeń, są pilotaż i holowanie, w tym poprzez nałożenie na holowniki wymogu „bandery narodowej". Główne powody nałożenia ograniczeń podane przez podmioty zarządzające odnoszą się do wykonywania obowiązków świadczenia usługi publicznej oraz potrzeby wykonywania w porcie działań w sposób bezpieczny, chroniony i zrównoważony środowiskowo. Niektóre podmioty zarządzające portami świadczą niektóre usługi portowe samodzielnie lub za pośrednictwem podmiotu znajdującego się pod ich kontrolą, a niektóre podmioty zarządzające portem postanowiły ograniczyć liczbę dostawców do jednego.

Art. 7 rozporządzenia (obowiązki świadczenia usługi publicznej)

Z badania wynika, że dwa państwa członkowskie – Belgia i Portugalia – powierzyły podmiotom zarządzającym portem prawo do nakładania obowiązków świadczenia usługi publicznej. Ponadto obowiązki świadczenia usługi publicznej nakładają również jeden port fiński i jeden port włoski. W tym zakresie najwięcej obowiązków świadczenia usługi publicznej dotyczy pilotażu, holowania, cumowania oraz odbierania odpadów.

Art. 8 rozporządzenia (operator wewnętrzny)

Z badania wynika, że w jednym państwie członkowskim (Danii) operatorzy wewnętrzni[11] są stosunkowo powszechni, a także że w przypadku niektórych usług portowych w kilku portach w Belgii, Chorwacji, Niemczech, Włoszech, na Łotwie i w Portugalii działa kilku operatorów wewnętrznych. Wszystkie usługi portowe, o których poinformowano, że są świadczone przez operatorów wewnętrznych, są usługami portowymi objętymi zakresem rozporządzenia, przy czym żadna z usług nie wyróżnia się pod względem liczby przypadków, w których jest świadczona przez operatora wewnętrznego.

Art. 9 rozporządzenia (ochrona praw pracowniczych)

Z badania wynika, że większość podmiotów zarządzających portami już przed rozpoczęciem stosowania rozporządzenia wymagała zapewnienia odpowiednich warunków pracy personelu, a w czterech portach przeniesiono nawet prawa i obowiązki odchodzącego dostawcy usług portowych na nowego dostawcę.

[10] Obecnie art. 25 ust. 4 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1679.

[11] Podmiot zarządzający portem lub właściwy organ może postanowić, że albo będzie świadczyć usługę portową samodzielnie, albo będzie to czynić za pośrednictwem odrębnej prawnie jednostki, nad którą sprawuje kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi służbami.

Art. 10 rozporządzenia (wyłączenia)

Rozdział II (dotyczący świadczenia usług portowych) i art. 21 (dotyczący środków przejściowych) rozporządzenia nie mają zastosowania do przeładunku, usług pasażerskich ani pilotażu. Niemniej jednak zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o stosowaniu zarówno rozdziału II, jak i art. 21 do pilotażu. Z tej możliwości skorzystało jedno państwo członkowskie – Słowenia[12].

2.3. Rozdział III: przejrzystość i autonomia finansowa

Rozdział III rozporządzenia, obejmujący **art. 11–13,** zawiera przepisy dotyczące: (i) przejrzystości stosunków finansowych między organami publicznymi a podmiotem zarządzającym portem; (ii) opłat z tytułu usług portowych oraz (iii) opłat za korzystanie z infrastruktury portowej.

Warto zauważyć, że chociaż art. 10 ust. 1 wyłącza przeładunek, usługi pasażerskie i pilotaż z zakresu stosowania rozdziału II, wszystkie te trzy usługi są objęte przepisami rozdziału III.

Art. 11 rozporządzenia (przejrzystość stosunków finansowych)

Z badania wynika, że od czasu przyjęcia rozporządzenia jeden podmiot zarządzający portem i kilku dostawców usług portowych dokonało dostosowań w swoich systemach księgowych. Przejrzystość finansowa zarówno w przypadku podmiotów zarządzających portami, jak i dostawców usług portowych jest gwarantowana poprzez publikowanie rocznych sprawozdań finansowych lub sprawozdań, a także poprzez audyty lub przekazywanie informacji wyznaczonym jednostkom rządowym. W badaniu uzupełniającym przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat: (i) oddzielenia środków publicznych otrzymanych na świadczenie usług portowych lub pogłębianie od środków przeznaczonych na inne rodzaje działalności (art. 11 ust. 2 rozporządzenia); (ii) skarg (art. 11 ust. 5 rozporządzenia); (iii) nowych środków publicznych (art. 11 ust. 6 rozporządzenia); (iv) rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej (art. 11 ust. 7 rozporządzenia) oraz (iv) niewykorzystanej przez żadne państwo członkowskie możliwości niestosowania art. 11 ust. 2 do ich portów sieci „kompleksowej" (art. 11 ust. 8 rozporządzenia). Badanie wykazało, że wymogi dotyczące rozdzielenia księgowości są skuteczne.

Art. 12 rozporządzenia (opłaty z tytułu usług portowych)

Z badania wynika, że około jedna trzecia podmiotów zarządzających portami, które wzięły udział w ankiecie, wskazała, iż opłaty z tytułu usług portowych są zintegrowane z innymi opłatami. Dostawcy usług portowych potwierdzili, że opłaty z tytułu usług portowych zasadniczo nie są uwzględniane w innych płatnościach, ponieważ klienci płacą opłaty z tytułu usług portowych bezpośrednio dostawcy usług. W okresie od stycznia 2023 r. do kwietnia 2024 r. do odpowiednich organów w państwach członkowskich wpłynęło bardzo niewiele

[12] Uradni list RS (Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii) nr 11/20.

formalnych skarg dotyczących opłat z tytułu usług portowych lub wniosków o udzielenie informacji odpowiedniemu organowi.

Art. 13 rozporządzenia (opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej)

Z badania wynika, że dla zdecydowanej większości dostawców usług portowych opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej są łatwe do zidentyfikowania. Od czasu przyjęcia rozporządzenia pięć podmiotów zarządzających portami wprowadziło zróżnicowanie opłat za korzystanie z infrastruktury portowej z powodów określonych w art. 13 ust. 4. Natomiast niemal trzy czwarte dostawców usług portowych, którzy udzielili odpowiedzi, oświadczyło, że opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej zmieniły się w tym okresie i w niemal wszystkich przypadkach o zmianach tych poinformowano w odpowiednim czasie. Ponadto w trzech przypadkach informacje zwrotne od zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, sugerowały, że opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej nie były zgodne z zasadami przejrzystości określonymi w rozporządzeniu. Praktycznie we wszystkich przypadkach opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej są podawane do wiadomości publicznej. Ponadto w odniesieniu do skarg dotyczących opłat za korzystanie z infrastruktury portowej otrzymanych przez organy krajowe jedna czwarta podmiotów zarządzających portem stwierdziła, że poproszono ją o przekazanie informacji odpowiedniemu organowi.

2.4. Rozdział IV: przepisy ogólne i końcowe

Rozdział IV rozporządzenia, który obejmuje **art. 14–22**, zawiera przepisy dotyczące: (i) szkolenia personelu; (ii) konsultacji z użytkownikami portu i innymi zainteresowanymi stronami; (iii) rozpatrywania skarg; (iv) odpowiednich organów; (v) odwołań oraz (vi) sankcji.

Art. 14 rozporządzenia (szkolenie personelu)

Z badania wynika, że od czasu rozpoczęcia stosowania rozporządzenia czterech dostawców usług portowych musiało zmienić swoje praktyki w zakresie szkolenia personelu.

Art. 15 rozporządzenia (konsultacje z użytkownikami portu i innymi zainteresowanymi stronami)

Z badania wynika, że przed rozpoczęciem stosowania rozporządzenia niemal wszystkie podmioty zarządzające portem konsultowały się z użytkownikami portu i zainteresowanymi stronami. Cztery duńskie porty oświadczyły, że nie konsultują się z zainteresowanymi stronami. Z wyjątkiem planowania przestrzennego w niemal wszystkich kategoriach powodów przeprowadzania konsultacji liczba konsultacji wzrosła od czasu rozpoczęcia stosowania rozporządzenia. Wzrost ten był najbardziej zauważalny w przypadku środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa na terenie portu, w tym, w stosownych przypadkach, zdrowia i bezpieczeństwa pracowników portowych. Badanie wykazało, że wymóg przeprowadzania konsultacji zawarty w art. 15 rozporządzenia jest skuteczny.

Art. 16 rozporządzenia (rozpatrywanie skarg)

W art. 16, 17 i 19 państwa członkowskie zobowiązano do informowania Komisji o krajowych procedurach rozpatrywania skarg oraz organach odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg (art. 16), odpowiednich organach (art. 17) i systemie sankcji (art. 19).

Do 24 marca 2019 r. państwa członkowskie były zobowiązane do poinformowania Komisji o: (i) swojej procedurze rozpatrywania skarg oraz (ii) swoich organach odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg (art. 16 ust. 7 rozporządzenia).

Do 24 marca 2019 r. 8 z ówczesnych 23 nadmorskich państw członkowskich[13] wypełniło wszystkie swoje obowiązki w zakresie powiadamiania. Do października 2019 r. 14 nadmorskich państw członkowskich wypełniło wszystkie swoje obowiązki w zakresie powiadamiania, a Komisja skierowała do pozostałych nadmorskich państw członkowskich pismo przypominające im o tych obowiązkach. Do czerwca 2020 r. łącznie 16 państw członkowskich wypełniło wszystkie swoje obowiązki w zakresie powiadamiania. Do tego czasu trzy dodatkowe państwa członkowskie jedynie częściowo wypełniły swoje obowiązki w zakresie powiadamiania. W związku z tym Komisja wszczęła kilka postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które zostały następnie zamknięte po tym, jak państwa członkowskie wywiązały się ze swoich obowiązków w zakresie powiadamiania lub rozpatrzyły skargi pod względem merytorycznym[14].

W dniu publikacji niniejszego sprawozdania wszystkie nadmorskie państwa członkowskie wypełniły swoje obowiązki w zakresie powiadamiania[15].

Zgodnie z informacjami otrzymanymi od państw członkowskich organy rozpatrujące skargi można podzielić na różne kategorie: (i) organy regulacyjne odpowiedzialne za transport; (ii) organy administracji morskiej; (iii) organy ochrony konkurencji lub organy ochrony konsumentów lub organy rynkowe; (iv) ministerstwa odpowiedzialne za politykę transportową; a nawet (v) organy specjalnie utworzone do rozpatrywania skarg związanych z portami.

Po przeprowadzeniu kontroli zgodności otrzymanych powiadomień w lipcu 2023 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

[13] Tj. państwa członkowskie posiadające co najmniej jeden port morski.

[14] W lipcu 2020 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko czterem państwom członkowskim, które do tego czasu nie wypełniły żadnego ze swoich obowiązków w zakresie powiadamiania: INFR(2020)2210 – Belgia, INFR(2020)2211 – Cypr, INFR(2020)2212 – Niderlandy i INFR(2020)2213 – Portugalia. Do grudnia 2022 r. wszystkie cztery państwa członkowskie wypełniły wszystkie swoje obowiązki w zakresie powiadamiania, a do kwietnia 2023 r. zamknięto odpowiednie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
W czerwcu 2021 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko trzem państwom członkowskim, które do tego czasu jedynie częściowo wypełniły swoje obowiązki w zakresie powiadamiania: INFR(2021)2042 – Chorwacja, INFR(2021)2043 – Włochy i INFR(2021)2044 – Słowenia. Do listopada 2021 r. dwa z tych państw członkowskich wypełniły wszystkie swoje obowiązki w zakresie powiadamiania, a do maja 2022 r. zamknięto odpowiednie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ostatnie pozostałe postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zamknięto w grudniu 2025 r.

[15] Przegląd powiadomień znajduje się na następującej stronie internetowej: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_pl.

przeciwko Niemcom – INFR(2021)2041 – dotyczące: (i) niewskazania organów rozpatrujących skargi w odniesieniu do portów w niektórych regionach; (ii) niewskazania z wymaganym stopniem pewności organów rozpatrujących skargi w odniesieniu do portów w innych regionach Niemiec oraz (iii) faktu, że wyznaczone organy rozpatrujące skargi nie spełniały wymogów określonych w art. 16 ust. 2 rozporządzenia. Po rozpatrzeniu skarg przez Niemcy postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zamknięto w maju 2025 r.

Z badania wynika, że przedmiotem skarg było sześć podmiotów zarządzających portem. Usługi portowe również były przedmiotem skarg, w szczególności ze strony właścicieli statków. Warto zauważyć, że zgodnie z informacjami zwrotnymi otrzymanymi od państw członkowskich w ramach badania uzupełniającego tylko trzy państwa członkowskie – Dania, Irlandia i Szwecja – poinformowały Komisję o otrzymanych skargach. W większości państw członkowskich formularz rozpatrywania skarg jest dostępny w języku lokalnym i w języku angielskim. Jeśli chodzi o wymianę informacji na temat stosowania art. 16 (który obejmuje rozpatrywanie skarg), w badaniu uzupełniającym odnotowano taką współpracę między Danią a Szwecją, a także między Polską a Słowenią. Komisja zachęca do takiej współpracy zgodnie z art. 16 ust. 8 rozporządzenia. Zgodnie z art. 16 ust. 7 Komisja opublikowała informacje otrzymane od państw członkowskich dotyczące ich organów rozpatrujących skargi[16].

Art. 17 rozporządzenia (odpowiednie organy)

Na mocy rozporządzenia państwa członkowskie zobowiązano również do zapewnienia, aby użytkownicy portów i inne odpowiednie zainteresowane strony byli informowani o odpowiednich organach, o których mowa w: (i) art. 11 ust. 5 (w kontekście skarg dotyczących przejrzystości stosunków finansowych); (ii) art. 12 ust. 3 (w kontekście skarg dotyczących opłat z tytułu usług portowych) oraz art. 13 ust. 6 (w kontekście skarg dotyczących opłat za korzystanie z infrastruktury portowej), oraz aby państwa członkowskie informowały Komisję o tych organach. Komisja opublikowała te informacje[17].

Zgodnie z informacjami otrzymanymi od państw członkowskich do rodzajów odpowiednich organów należą: (i) organy regulacyjne odpowiedzialne za transport; (ii) organy administracji morskiej; (iii) ministerstwa odpowiedzialne za politykę transportową lub portową lub w stosownych przypadkach (iv) inne ministerstwa, organy ochrony konkurencji lub właściwe dla danego portu organy zajmujące się rozpatrywaniem skarg.

Art. 18 rozporządzenia (odwołania)

W ramach badania nie udało się uzyskać informacji na temat odwołań od decyzji lub indywidualnych środków przyjętych na podstawie rozporządzenia przez podmiot zarządzający portem, właściwy organ lub każdy inny odpowiedni organ krajowy.

[16] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_pl.
[17] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_pl.

Art. 19 rozporządzenia (sankcje)

Na mocy rozporządzenia państwa członkowskie były zobowiązane do: (i) określenia zasad dotyczących skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń rozporządzenia oraz (ii) przyjęcia wszystkich środków niezbędnych do zapewnienia wdrożenia tych zasad. Państwa członkowskie były również zobowiązane do powiadomienia Komisji o tych środkach. W przeciwieństwie do przepisów dotyczących rozpatrywania skarg i powiadamiania Komisji o odpowiednich organach Komisja nie wymaga jednak publikacji informacji na temat sankcji. W badaniu uzupełniającym nie ujawniono żadnych dalszych informacji.

Art. 20 rozporządzenia (sprawozdanie – postępy poczynione w ramach komitetu sektorowego dialogu społecznego na szczeblu Unii w sprawie portów)

Oprócz przedłożenia niniejszego sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w sprawie funkcjonowania i skutków rozporządzenia, art. 20 rozporządzenia wymaga, aby w sprawozdaniu tym uwzględniono wszelkie postępy poczynione w ramach komitetu sektorowego dialogu społecznego na szczeblu Unii w sprawie portów. Od czasu wejścia w życie rozporządzenia odbyły się 22 posiedzenia komitetu sektorowego dialogu społecznego na szczeblu Unii w sprawie portów. Jednym z najważniejszych osiągnięć partnerów społecznych uczestniczących w pracach tego komitetu jest osiągnięte w 2023 r. porozumienie w sprawie szkoleń dla pracowników portowych w zakresie postępowania z kontenerami poddanymi fumigacji. Komitet sektorowego dialogu społecznego na szczeblu Unii w sprawie portów omówił również następujące kwestie: (i) wpływ zmian technologicznych na sektor; (ii) wpływ unijnej polityki konkurencji na sektor, w tym rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dla konsorcjów; (iii) wytyczne dotyczące zapobiegania wypadkom w portach; (iv) bezpieczeństwo na pokładzie; (v) umiejętności i szkolenia; (vi) kobiety i młodzież w sektorze portowym; (vii) wymogi UE dotyczące bezpieczeństwa załadunku i rozładunku masowców; (viii) bezpieczeństwo morskie; (ix) wpływ rozszerzenia systemu handlu emisjami na sektor transportu morskiego oraz (x) europejska strategia portowa.

W ramach przygotowań do posiedzenia komitetu sektorowego dialogu społecznego na szczeblu Unii w sprawie portów, które odbyło się 5 lutego 2026 r., trzy organizacje na szczeblu UE reprezentujące pracowników portowych wyraziły opinię, że dialog społeczny na szczeblu UE przyniósł ograniczone wymierne rezultaty, i poinformowały Komisję oraz innych uznanych partnerów społecznych o decyzji o wycofaniu się z komitetu. Komisja przyjęła do wiadomości tę decyzję, pozostając jednocześnie zaangażowana w dialog społeczny i konsultacje z partnerami społecznymi, by zapewnić zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w opracowywanie polityki.

Art. 21 rozporządzenia (środki przejściowe)

Artykuł ten zawiera przepisy dotyczące **środków przejściowych**, zgodnie z którymi:

- rozporządzenie nie ma zastosowania do umów o świadczenie usługi portowej, które zawarto przed 15 lutego 2017 r. i które mają ograniczony okres obowiązywania;
- umowy o świadczenie usługi portowej zawarte przed 15 lutego 2017 r., które mają nieograniczony okres obowiązywania lub mają skutek podobny, muszą zostać

zmienione w celu zapewnienia ich zgodności z wymogami rozporządzenia w terminie do 1 lipca 2025 r.

Z badania wynika, że siedem podmiotów zarządzających portami oświadczyło, iż przed 15 lutego 2017 r. nie zawarło żadnych umów o świadczenie usługi portowej, które miały ograniczony okres obowiązywania lub obowiązywały w momencie wejścia w życie rozporządzenia. Z drugiej strony inne podmioty zarządzające portami oświadczyły, że zawarły takie umowy o świadczenie niektórych rodzajów usług portowych. Jedna piąta respondentów będących dostawcami usług portowych oświadczyła, że przed wejściem w życie rozporządzenia zawarła umowę, która miała ograniczony okres obowiązywania. Żaden z podmiotów zarządzających nie zawarł przed 15 lutego 2017 r. żadnych umów o świadczenie usługi portowej o nieograniczonym okresie obowiązywania. Kilku dostawców usług portowych zawarło jednak takie umowy, głównie z okresem karencji w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem. Badanie wyjaśniające wykazało, że w jednym państwie członkowskim takie umowy obowiązywały w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw oferujących usługi pilotażu prowadzących działalność w tym państwie członkowskim. Przypomina się, że zgodnie z art. 21 ust. 2 rozporządzenia umowy o świadczenie usługi portowej zawarte przed 15 lutego 2017 r., które mają nieograniczony okres obowiązywania lub mają skutek podobny, należało zmienić w celu zapewnienia ich zgodności z wymogami rozporządzenia w terminie do 1 lipca 2025 r.

Art. 22 rozporządzenia (wejście w życie)

Artykuł ten przewiduje dwuletnie **odroczenie daty rozpoczęcia stosowania** rozporządzenia od dnia jego wejścia w życie, co oznacza, że zaczęło ono mieć zastosowanie dopiero 24 marca 2019 r.

3. ZMIANY W ROZPORZĄDZENIU I ICH WDRAŻANIE

Od czasu przyjęcia rozporządzenia 14 lutego 2017 r. wprowadzono do niego jedną obowiązującą zmianę, mianowicie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/697[18]umożliwiono podmiotom zarządzającym lub właściwym organom wprowadzenie do października 2020 r. elastyczności w zakresie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury portowej z powodu pandemii COVID-19.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia (UE) 2020/697 podmiot zarządzający portem lub właściwy organ może zdecydować o zwolnieniu z opłat za korzystanie z infrastruktury portowej należnej za okres od 1 marca 2020 r. do 31 października 2020 r., o ich zawieszeniu, obniżeniu lub odroczeniu terminu ich zapłaty.

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/697 z dnia 25 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/352 w celu umożliwienia podmiotowi zarządzającemu portem lub właściwemu organowi wprowadzenia elastyczności w zakresie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury portowej w kontekście epidemii COVID-19 (Dz.U. L 165 z 27.5.2020, s. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/697/oj).

Zgodnie z danymi zgromadzonymi w ramach badania uzupełniającego z wyżej wymienionych możliwości przyznanych na mocy art. 1 rozporządzenia (UE) 2020/697 skorzystało pięć państw członkowskich w odniesieniu do wszystkich portów w ich państwie, sześć podmiotów zarządzających portem i jeden właściwy organ. Szczegółowe informacje na temat wdrożonych środków można znaleźć w badaniu uzupełniającym.

4. WNIOSKI

Od czasu przyjęcia rozporządzenia dziewięć lat temu było ono stopniowo wdrażane, choć z pewnymi opóźnieniami.

Przed rozpoczęciem stosowania rozporządzenia państwa członkowskie i zainteresowane strony wskazały że potrzebują wskazówek od Komisji doprecyzowujących znaczenie szeregu przepisów. Komisja przedstawiła te wskazówki w 2018 r., aby pomóc we właściwym wdrażaniu rozporządzenia. Liczba skarg i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z nieprawidłowym stosowaniem rozporządzenia była ograniczona.

Jeżeli chodzi o egzekwowanie przepisów, działania Komisji w tym zakresie koncentrowały się na obowiązkach państw członkowskich w zakresie powiadamiania. Obejmowało to, w razie potrzeby, wszczęcie szeregu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, z których wszystkie przyniosły pożądany skutek w postaci zapewnienia zgodności z obowiązkami państw członkowskich we wspomnianym zakresie.

Rozporządzeniem (UE) 2020/697 przyznano podmiotowi zarządzającemu portem lub właściwemu organowi możliwość zwolnienia z opłat za korzystanie z infrastruktury portowej należnych za okres od 1 marca 2020 r. do 31 października 2020 r., ich zawieszenia, obniżenia lub odroczenia terminu ich zapłaty w kontekście pandemii COVID-19. Porty europejskie w niewielkim stopniu korzystały z tej tymczasowej możliwości i uznano, że przedłużenie tego środka nie jest konieczne.

Ogólnie rzecz biorąc, Komisja uważa, że wdrożenie unijnych ram w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólnych zasad dotyczących przejrzystości finansowej portów jest zgodne z celami określonymi w rozporządzeniu i jest zadowalające.

Komisja nadal będzie jednak współpracować z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w celu monitorowania prawidłowego stosowania rozporządzenia w 327 portach transeuropejskiej sieci transportowej.