

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 7221 8800
Fax 7262 6790
info@tbst.dk
www.tbst.dk

Høringsnotat
TS6040201-00002
Dato: 8. februar 2019

Høringsnotat

Bekendtgørelse om havneforordningen

1. Indledning

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har den 13. december 2018 sendt udkast til bekendtgørelse om bestemmelser for anvendelse af EU-forordning 2017/352 om levering af havnetjenester og finansiel gennemsigthed for havne (havneforordningen) i høring hos de i bilag 1 nævnte høringsparter. Udkastet til bekendtgørelsen har også været offentliggjort på Høringsportalen.

Høringsfristen udløb den 16. januar 2019.

Følgende organisationer har meddelt, at de ikke har bemærkninger:

- Arbejdstilsynet

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har herudover modtaget høringssvar fra:

- Aarhus Havn
- ADP A/S (ADP)
- Danske Havne
- Dansk Erhverv
- Danske Rederier
- Danmarks Skibsmæglerforening
- DI Transport og brancheforening Danske Havnevirkksomheder (DI Transport & Danske Havnevirkksomheder)
- DTL Danske Vognmænd (DTL)
- Ensted Bulk Terminal A/S (EBT)
- Erhvervsstyrelsen
- Kommunernes Landsforening (KL)

I det følgende afsnit opsummeres først de overordnede betragtninger i de indkomne høringssvar. Herefter refereres og kommenteres de mere specifikke bemærkninger i de modtagne høringssvar opdelt efter relevante emner. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens kommentarer til de enkelte emner følger herefter i kursiv.

Nærværende høringsnotat forholder sig alene til høringssvar, der har relevans for bekendtgørelsen om havneforordningen. Da dele af bemærkningerne fra ADP A/S og DI Transport & Danske Havnevirksomheder vedrører anbefalingerne fra Ekspertudvalget om havneloven, medtages disse ikke.

2. Overordnede betragtninger

Overordnet set finder høringsparterne hovedformålet med havneforordningen hensigtsmæssig, idet det ses, at forordningen vil styrke havnefunktionen og godsmobiliteten for havne ved at skabe lige konkurrencevilkår og finansiell gennemsigthed.

Aarhus Havn er tilfreds med, at udkastet ikke overimplementerer havneforordningen til mulig skade for konkurrenceevnen.

Danmarks Skibsmæglerforening finder, at fælles rammer for levering af havnetjenester og fælles regler om finansiell gennemsigthed er hensigtsmæssige, da de sikrer lige vilkår havnene imellem og tjener til opretholdelse af fair og lige rammer for private udbydere af havnetjenester samt beskytter dem mod markedsforvridninger.

Danske Havne finder det afgørende, at der er lige konkurrencevilkår mellem havnene i EU og ser havneforordningen som et skridt i den retning.

Danske Rederier ser overordnet positivt på havneforordningens hovedformål, da det må være et fælles mål for aktørerne i havnene at få mest muligt gods over kaj til gavn for vækst og arbejdspladser.

DI Transport & Danske Havnevirksomheder mener, at en regulering af havnene bør sikre en effektiv og konkurrencedygtig sektor med udgangspunkt i virksomhedernes og samfundets behov. Det er DI Transport & Danske Havnevirksomheders opfattelse, at udkastet overvejende lever op til dette formål.

3. Emneopdelte høringssvar

Herunder besvares de enkelte høringssvar opdelt på følgende emner:

Anvendelsesområde.....	3
Definitioner.....	4
Underretning til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.....	5
Grandfather rights.....	6
Selvstændigt klageorgan.....	7
Sanktionsbestemmelsen.....	7
Vejledning.....	8
Undtagelse fra TEN-T listen.....	8
Øvrige bemærkninger.....	9

Anvendelsesområde

ADP, Dansk Erhverv, Danmarks Skibsmæglerforening, DI Transport & Danske Havnevirkksomheder og DTL påpeger, at for at sikre ens konkurrencevilkår på tværs af de danske erhvervshavne, bør havneforordningens anvendelsesområde udvides til samtlige danske erhvervshavne eller erhvervshavne over en vis størrelse.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at Europa-Parlamentet og Rådet har udstedt havneforordningen med henblik på at styrke havnefunktionen og godsmobiliteten, og derfor er der lavet regler for, hvordan den enkelte havn i det transeuropæiske transportnet i medfør af TEN-T forordningen¹, også kaldet TEN-T havne, som "havnemyndighed" træffer afgørelser i forbindelse med administration af havnen.

Udkastet til bekendtgørelse indeholder alene bestemmelser, som er påkrævet i henhold til havneforordningen, herunder bestemmelser om klageadgang, udpegning af den myndighed, der er ansvarlig for behandling af klager, samt sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser. Bekendtgørelsens funktion er således begrænset til at kunne håndhæve havneforordningens bestemmelser i Danmark, når denne får virkning i EU fra den 24. marts 2019. Med afsæt heri finder

¹ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU.

bekendtgørelsen alene anvendelse for de havne, der er omfattet af forordningen, hvilket vil sige TEN-T havne.

På denne baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene ikke giver anledning til ændringer i udkastet.

Definitioner

Dansk Erhverv og DTL finder, at udkast til bekendtgørelsen i et vist omfang ændrer i fire af havneforordningens 18 definitioner. Da forordningen er direkte gældende i EU, er der ingen anledning til at gentage og tilpasse forordningens definitioner. Der opfordres derfor til, at definitionerne udgår af bekendtgørelsen.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at styrelsen er enig i, at havneforordningen er direkte gældende i EU fra den 24. marts 2019, inklusiv forordningens 18 definitioner.

Formålet med at indføre de 4 definitioner i udkastet har overordnet set været vejledende, og derfor er definitionerne tilpasset i forhold til definitionerne i forordningen.

Specifikt kan det om definitionerne "kompetent myndighed" og "havnemyndighed" oplyses, at havneforordningen gennemgående anvender "havnemyndigheden eller den kompetente myndighed" som den myndighed, som er forpligtet til at overholde havneforordningen i forbindelse med administration og forvaltning af havnen.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har vurderet, at for at skabe mindst mulig forvirring mellem termene "havnemyndighed" og "kompetent myndighed", vil vi i Danmark alene anvende termen "havnemyndighed" i forhold til de omfattede TEN-T havne.

Med hensyn til "kompetent myndighed" i udkastet er termen tiltænkt den overordnede myndighed i en medlemsstat, som har ansvar for overholdelse og håndhævelse af havneforordningen. I Danmark er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen den overordnede kompetente myndighed. Det er baggrunden for, at det har været vigtigt for styrelsen at definere "kompetent myndighed" som angivet i udkastet.

Med hensyn til definitionen "havn", har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bemærket, at selvom havneforordningen definerer termen "søhavn", så anvender forordningen både termene "søhavn" og "havn" om TEN-T havne. For at simplificere ordvalget har styrelsen valgt at definere termen "havn".

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at styrelsen kan imødekomme høringssvarene delvist, hvorefter definitionerne "havnemyndigheden" og "havneinfrastrukturafgift" udgår fra udkastet, i og med at disse definitioner har samme ordlyd som i havneforordningens artikel 2, nr. 5 og 9.

Underretning til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Aarhus Havn og Danske Havne finder det unødvendigt, at havnene skal indsende oversigt over de fastsatte havneinfrastrukturafgifter til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, inden disse træder i kraft, idet havnene i forvejen offentliggør disse på deres respektive hjemmesider.

Danske Havne foreslår, at havneinfrastrukturafgifter blot kan fremgå af havnenes hjemmesider. Endvidere henvises der til havneforordningens artikel 13, stk. 5, hvor der spørges til, hvornår der skal ske underretning til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i tilfælde af, at styrelsen fastholder underretning i medfør af udkastet til § 5 i bekendtgørelsen.

KL stiller spørgsmålstejn ved underretningens forenelighed med havnenes selvbestemmelse og havneforordningens bestemmelser om, at havneinfrastruktur kan differentieres afhængig af forretningspraksis og som et resultat af individuelle forhandlinger, jf. forordningens artikel 13, stk. 4 og 5. Endvidere undrer det KL, at bekendtgørelsen kræver, at de fastsatte havneinfrastrukturafgifter skal offentliggøres af havnemyndigheden. Af forordningens artikel 13, stk. 5 fremgår det, at havnemyndigheden eller den kompetente myndighed sikrer, at havnebrugerne og repræsentanter for eller sammenslutninger af havnebrugere underrettes om havneinfrastrukturafgifternes art eller størrelse. § 5 i udkastet giver ifølge KL ekstra administrative byrder for havnene, hvorfor denne bestemmelse anses som unødvendig.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at baggrunden for udkastets § 5 er havneforordningens artikel 13, stk. 1, hvorefter medlemsstater er forpligtet til at sikre, at der opkræves en havneinfrastrukturafgift i sammenhæng med forordningens artikel 13, stk. 5.

For at være vidende om de fastsatte og eventuelt ændrede havneinfrastrukturafgifter, har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderet, at de omfattede TEN-T havne bør indsende oplysninger om de fastsatte infrastrukturafgifter til underretning. Hensigten hermed er at sikre, at forpligtelsen i medfør af artikel 13, stk. 1 opfyldes. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har tillige vurderet, at de fastsatte havneinfrastrukturafgifter offentliggøres af havnene, således at de indsendte og offentliggjorte infrastrukturafgifter er sammenstemmende.

Med hensyn til spørgsmålet fra Danske Havne kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen oplyse, at det alene kræves, at styrelsen underrettes om havneinfrastrukturafgifterne, inden disse træder i kraft.

Med hensyn til KL's betænkeligheder kan det oplyses, at udkastet til bekendtgørelsens § 5 ikke indeholder elementer, der er uforenelige med havneforordningens artikel 13, stk. 4 og 5. Det fremgår af artikel

13, stk. 4, at havneinfrastrukturafgifter kan differentieres i overensstemmelse med havnens egen økonomiske strategi og dens fysiske planlægningspolitik, bl.a. i forbindelse med visse kategorier af brugere eller for at fremme en mere effektiv anvendelse af havneinfrastrukturen, nærskibsfart eller transportoperationers gode miljøpræstationer, energieffektivitet eller kulstofeffektivitet. Kriterierne for en sådan differentiering skal være gennemsigtige, objektive, ikke-diskriminerende og i overensstemmelse med konkurrencelovgivningen, herunder statsstøttere reglerne. Havneinfrastrukturafgifter kan tage hensyn til eksterne omkostninger og differentieres afhængigt af forretningspraksis. Det fremgår tillige af artikel 13, stk. 5, at de differentierede afgifter ikke skal offentliggøres. Det er derfor ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens hensigt med udkastets § 5, at afgifter i medfør af artikel 13, stk. 3 skal underrettes til styrelsen.

På ovenstående baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene giver anledning til ændringer i udkastets § 5, stk. 1. Det vil derfor fremgå tydeligt, at alene infrastrukturafgifter i medfør af havneforordningens artikel 13, stk. 3 skal underrettes til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Grandfather Rights

Danske Rederier og DI Transport & Danske Havnevirksomheder finder, at gældende Grandfather Rights på havneområdet strider mod visse af havneforordningens bestemmelser, fx artikel 6 om begrænsning af antallet af leverandører af havnetjenester. Det anbefales, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen undersøger de gældende Grandfather Rights i forhold til havneforordningen.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at der findes TEN-T havne i Danmark, der kan foretage fortøjning og/eller bugsering som følge af Grandfather Rights.

Såfremt disse TEN-T havne fortsat ønsker at foretage havnetjenester, skal havneforordningens regler overholdes efter den 24. marts 2019.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har på nuværende tidspunkt ikke vurderet at træffe særlige foranstaltninger for at undgå interessekonflikter i henhold til havneforordningens artikel 6, stk. 6, hvorfor de pågældende havne skal sikre, at antallet af leverandører ikke er mindre end to, medmindre en eller flere af de grunde, der er anført i stk. 1, retfærdiggør en begrænsning af antallet af leverandører af havnetjenester til en enkelt leverandør.

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene ikke giver anledning til ændringer i udkastet.

Selvstændigt klageorgan

Aarhus Havn, Danske Rederier og DI Transport & Danske Havnevirksomheder anbefaler, at der oprettes et selvstændigt klageorgan for at undgå risiko for, at der opstår sager, hvor det er uklart, hvor klagen reelt skal behandles.

Danske Havne finder, at den foreslåede klagemyndighed er hensigtsmæssig og lægger vægt på, at den etablerede klageadgang samt eventuelt tilsyn holdes administrativ enkel. Danske Havne foreslår, at der i bekendtgørelsen fastlægges et klagegebyr, som klager får refunderet, hvis klager får medhold. Dermed holdes antallet af ubegrundede klager på et minimum.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at udkastet alene indeholder bestemmelser, som er påkrævet i henhold til havneforordningen, herunder bestemmelser om klageadgang, udpegning af den myndighed, der er ansvarlig for behandling af klager, samt sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser. Bekendtgørelsens funktion er således alene at kunne håndhæve havneforordningens bestemmelser i Danmark, som får virkning fra den 24. marts 2019.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal endvidere bemærke, at styrelsen vil efter en periode, og ud fra erfaringerne med havneforordningen, vurdere behovet for etableringen af et selvstændigt klageorgan.

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene ikke giver anledning til ændringer i udkastet.

Sanktionsbestemmelsen

Danske Rederier og DI Transport & Danske Havnevirksomheder opfordrer til, at havneforordningens artikel 6, stk. 6 tillige bør være omfattet af muligheden for at sanktionere med bøde ved overtrædelse.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at styrelsen har på nuværende tidspunkt ikke fundet grundlag for at træffe særlige foranstaltninger i medfør af havneforordningen for at undgå interessekonflikter. Såfremt en havn begrænser antallet af leverandører af havnetjenester til en enkelt leverandør, er havnen forpligtet til at retfærdiggøre begrænsningen med en eller flere grunde i medfør af artikel 6, stk. 1.

På denne baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene giver anledning til ændringer til § 8 i udkastet, således havneforordningens artikel 6, stk. 6 omfattes af sanktionsbestemmelsen.

DI Transport & Danske Havnevirksomheder påpeger endvidere, at bøder ikke kun gives til havnene som selskaber, men også bør kunne gives til personer i direktionerne med henblik på at sikre en tilstrækkelig "afskrækkende virkning", jf. havneforordningens artikel 19.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at udgangspunktet for valg af ansvarssubjekt ved overtrædelse af straffebestemmelser uden for straffeloven er, at der rejses tiltale mod den juridiske person. Det følger bl.a. af Rigsadvokatens instruks til anklagemyndigheden, jf. Rigsadvokatmeddelelse om strafansvar for juridiske personer, at såfremt ledelsen af den juridiske person eller en overordnet ansat, herunder direktøren, har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed, skal tiltalen dog - udover mod den juridiske person - også rejses mod den eller de personligt ansvarlige. Tiltale mod underordnede ansatte skal i almindelighed ikke rejses, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Dette kan f.eks. være tilfældet, såfremt der er tale om en grov overtrædelse, som den underordnede ansatte har begået forsætligt og eventuelt tillige på eget initiativ. Der rejses i disse sager tillige tiltale mod den juridiske person.

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at hørings svarene ikke giver anledning til ændringer i udkastet.

Vejledning

Aarhus Havn, ADP, Danske Havne, Dansk Erhverv, DI Transport & Danske Havnevirksomheder og DTL anbefaler, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen udarbejder en vejledning for at sikre ensartet anvendelse af reglerne. En vejledning til regler vedrørende finansiel gennemsigtighed og høring af havnebrugere vil især være gavnlig for de omfattede havne.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har noteret høringsparternes ønske om en vejledning. Styrelsen vil ud fra erfaringerne med havneforordningen løbende vurdere behovet for vejledning. I den forbindelse kan det endvidere oplyses, at styrelsen vil dedikere en del af vores hjemmeside til information om havneforordningen.

Undtagelse fra TEN-T listen

DI Transport & Danske Havnevirksomheder og EBT påpeger, at havneforordningens formål om at sikre finansiel gennemsigtighed og adgang til havnetjenester ikke er relevant for private havne. Muligheden for at undtage private havne fra dele af havneforordningen eller selve TEN-T netværket bør derfor undersøges.

EBT finder det endvidere ikke rimeligt, at et privat A/S ikke frit kan fastsætte priser, rabatter mm., og samarbejde med kunder og leve-

randører på linje med andre private firmaer. Med hensyn til fastsættelse af krav til leverandører af havnetjenester anser EBT dette for et internt anliggende for en privat virksomhed, så længe gældende lovgivning overholdes.

EBT stiller endvidere et supplerende spørgsmål, om hvorledes EBT for nylig uden deres samtykke er blevet registreret som en TEN-T havn, herunder hvilke muligheder der er for at blive undtaget fra oversigten over TEN-T havne?

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er ikke bekendt med det nærmere indhold af den proces, der har ført til, at EBT er blevet optaget på TEN-T netværket. TBST vurderer i den sammenhæng, at det er relevant at se nærmere på havnes mulighed for udtrædelse af netværket.

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke, at høringsvarene giver anledning til ændringer i udkastet.

Øvrige bemærkninger

Undtagelse efter havneforordningens artikel 11, stk. 8

Danske Havne nævner, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på et tidligere tidspunkt har tilkendegivet, at styrelsen overvejer at gøre brug af havneforordningens artikel 11, stk. 8, hvorfor der spørges til, hvilke havne, der i givet fald vil blive undtaget efter denne bestemmelse.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at undervejs i styrelsens forberedelse af udkastet, har styrelsen genovervejet forholdene beskrevet i artikel 11, stk. 8. På den baggrund har styrelsen vurderet, at der ikke er behov for at gøre brug af denne undtagelsesbestemmelse. Dette skyldes primært, at de havne, som kan undtages i henhold til artikel 11, stk. 8, er mindre kommunale færgehavne, hvor den kommunale forvaltning i forvejen er underlagt åbenhed og gennemsigtighed i deres forvaltning.

Henvisning til revideret bilag II til TEN-T forordningen

DI Transport & Danske Havnevirksomheder savner en henvisning i udkastet til bekendtgørelse til den senest reviderede liste over TEN-T havne.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at Kommissionen løbende udsteder delegerede forordninger, som opdaterer bilag II til TEN-T forordningen, herunder de omfattede TEN-T havne. TEN-T forordningen er således senest ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/849 af 7. december 2016 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013, hvad angår kortene i bilag I og listen i bilag II til denne forordning.

I og med bilag II til TEN-T forordningen løbende opdateres, vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at udkastet ikke vil være tidssvarende, såfremt en henvisning til Kommissionens delegerede forordning fra 2016 indsættes i udkastet.

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene giver anledning til ændringer til § 1 i udkastet, således at der medtages en generel henvisning til bilag II til TEN-T forordningen over de omfattede TEN-T havne.

Havnemyndighedens beføjelse, jf. artikel 7, stk. 4

DI Transport & Danske Havnevirksomheder påpeger, at havneforordningens art. 7, stk. 4 vedrører nødforanstaltninger i tilfælde af ophør af offentlige tjenesteforpligtelser. Eftersom det ikke er danske havnemyndighedernes rolle og kompetence at udpege offentlige tjenesteforpligtelser synes det heller ikke hensigtsmæssigt at give havnemyndighederne en bemyndigelse til at iværksætte nødforanstaltninger. Denne kompetence må i dansk sammenhæng udelukkende ligge hos den kompetente myndighed.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal hertil bemærke, at efter nærmere gennemgang af havneforordningens artikel 7, har styrelsen vurderet, at artikel 7, stk. 4 bliver aktuel, såfremt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen udnytter beføjelsen i artikel 7, stk. 1. På nuværende tidspunkt har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke valgt at udnytte beføjelsen. Endvidere er det vurderet, at der er ikke tale om en beføjelse, men en foranstaltning for havnemyndigheden i medfør af artikel 7, stk. 4.

På den baggrund vurderer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at høringssvarene giver anledning til, at henvisning til havneforordningens artikel 7, stk. 4 udgår fra udkastets § 4 om havnemyndighedens beføjelser.

Bilag 1

Høringsparter

- Dansk Erhverv
- Danske Havne
- Dansk skibsmæglerforening
- Danske Regioner
- Danske rederier
- DI Transport / Havnevirksomheder
- DTL
- ITD
- Kommunernes Landsforening
- Speditørforeningen
- 3F

- Arbejdstilsynet
- Erhvervsstyrelsen
- Konkurrence- og forbrugerstyrelsen
- Kystdirektoratet
- Søfartsstyrelsen

- Aalborg
- Aarhus
- Branden
- Ebeltoft
- Enstedværkets Havn
- Esbjerg
- Fredericia
- Frederikshavn
- Fur
- Fynshav Havn
- Gedser Færgehavn
- Helsingør Færgehavn
- Hirtshals
- Hov Havn
- Kalundborg
- København
- Køge
- Nordby (Fanø)
- Odense
- Rødby Færgehavn
- Rønne
- Sjællands Odde Færgehavn

- Spodsbjerg
- Statoil havnen
- Tårs (Nakskov)
- Vejle