



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.10.2007
KOM(2007) 616 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Meddelelse om en europæisk havnepolitik

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

I. INDLEDNING

Mere end 1 200 handelshavne findes langs Europas 100 000 km kystlinje, og adskillige hundrede findes langs de 36 000 km indre vandveje. De er centrale for omladning mellem transportformer og afgørende for håndteringen af 90 % af Europas internationale handel. Endvidere håndterer havnene til støtte for den overordnede transportpolitik¹ 40 % af de ton-km, der gennemføres i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet. De er også nøglen til den europæiske samhørighed i kraft af regelmæssige passager- og færgetjenester. Udbygningen af krydstogtindustrien har omdannet nogle af havnene til turistcentre for byer og hele regioner. De er afgørende for udviklingen af nærskibsfart og i mange tilfælde trafik ad de indre vandveje. Disse to transportformer er økonomisk fordelagtige og kan over lange afstande erstatte mindre bæredygtige transportformer. Havne danner direkte og indirekte grundlag for mere end en halv mio. arbejdspladser, og de sikrer dynamik og udvikling i hele regioner, herunder de mest fjerntliggende regioner i overensstemmelse med Lissabonstrategien.

Sigtet med denne meddelelse er et effektivt system af havne i EU, der står mål med fremtidens transportbehov i EU, og der fastlægges en handlingsplan for Europa-Kommissionen. Den følger op på en omfattende høring af interessenter i 2006-2007 med bl.a. seks workshops, to store konferencer og møder med eksperter fra medlemsstaterne.

Denne meddelelse om havne følger også op på og gennemfører den nyligt vedtagne meddelelse om en integreret EU-havpolitik², der tager fat på alle havrelaterede politikker og aktiviteter på en samlet måde som middel til at fremme den økonomiske vækst og beskæftigelse på bæredygtig vis.

1.1. Den økonomiske baggrund

De europæiske havne modtog i 2005 mere end 3 mia. ton gods i transit. Halvdelen af dette var masse gods. Mængden stiger i takt med den stigende afhængighed af mineralolieprodukter og især flydende naturgas (LNG). Ro-ro-trafikken er i stærk fremgang og udgjorde 14 % af den samlede trafik. Almindelig godstransport udgjorde mindre end 10 %. Den hastigt voksende containertrafik udgjorde ca. en tredjedel.

Mere bemærkelsesværdigt er det, at det samlede antal containerbevægelser (tomme og lastede) i 2005 globalt set var 250 mio., hvoraf mere end en fjerdedel fandt sted i Europa. Eksperter forventer en stigning på 50 % i 2010, hvoraf halvdelen vil være direkte transport i fulde containere, ca. 20 % vil være tomme containere på grund af de asymmetriske strømme, og den resterende del vil blive omladet i en eller flere mellemliggende havne. Skibe, der besejler direkte ruter, bliver stadig større og lossere deres gods i transithavne med stor vanddybde. Derfra transporterer et eller flere feeder-trin med mindre skibe leverancen videre til mindre havne nærmere ved det endelige bestemmelsessted. Denne udvikling må støttes, fordi den åbner mulighed for mere udbredt udnyttelse af søtransport, en bedre fordeling af losningssteder og en aflastning af det trafikalt overbelastede landtransportnet.

¹ KOM(2006) 314.

² KOM(2007) 575.

Det er dog væsentligt at bemærke, at 30 % af bevægelserne i Europa i 2005 fandt sted i havnene i Rotterdam, Antwerpen og Hamborg. På den anden side håndterede de 9 større havne ved Middelhavet kun 20 % af den samlede mængde. Denne fordeling af handel og trafik i baglandet forventes bekræftet af tallene for 2006 og 2007. Priserne og afgifterne for de forskellige transportformer forklarer sammen med udbuddet af transportinfrastruktur for størstedelens vedkommende de nuværende handels- og transportmønstre i Europa.

1.2. Udfordringer for det europæiske havnesystem

Havnene står over for følgende udfordringer:

- Efterspørgslen efter international transport forstærkes af de lave omkostninger, og den vokser hurtigere end den samlede økonomiske vækst. Det er interessant at bemærke, at investorer med vidt forskellig baggrund tiltrækkes af havnenes gunstige fremtidsudsigter.
- Havnene og havnebyerne må gennemgå en større teknologisk omlægning, der er kendetegnet ved udviklingen af containertransport og mere effektiv, hurtigere, mere sikker og renere havnevirksomhed, men dette forudsætter en større tilpasningsindsats, hvad angår arealerhvervelse og -forvaltning, samt teknologi og arbejdsmarkedsmæssige spørgsmål. Da det er nødvendigt at kunne anvende informations-, navigations- og telekommunikationsteknologi, stiller dette krav om tilpasning og uddannelse, således at de gode fremtidsperspektiver for produktivitet og arbejdspladser bevares.
- Forpligtelsen til at nedbringe drivhusgasemissionerne og de nuværende problemer med luftkvaliteten gør, at de skadelige emissioner og følgerne af den trafikale overbelastning på vejnettet for hver transporteret ton-km må begrænses, og der må foretages en modal diversificering over mod jernbaner, indre vandveje og søtransport. Dette vil føre til en bedre geografisk fordeling af landtransport og en bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet i havne.
- Det er nødvendigt at skabe en regelmæssig dialog om havnes produktivitet og udvikling blandt de berørte parter i havnene og inden for deres byer, regioner og om nødvendigt i et endnu bredere perspektiv. Dialog er af største betydning som middel til at sikre accept blandt arbejdsmarkedets parter, effektivitet, forbedre havnes omdømme, opnå en bedre fysisk planlægning af byers faciliteter, rekreative områder eller turisme. En tilgang, der bygger på dialog med interessenter, kan bidrage til at opnå bæredygtige aktiviteter inden for havne samt bedre beskæftigelsesmuligheder og –vilkår.
- Sidst, men ikke mindst, er der behov for at forene udviklingen og forvaltningen af havnene med krav til gennemsigtighed, konkurrence og Fællesskabets regelsæt i almindelighed.

II. SPØRGSMÅL OG SVAR

1. HAVNES YDEEVNE OG FORBINDELSER TIL BAGLANDET

Samlet set kan de største europæiske havne anses for at være effektive i økonomisk forstand. Deres maritime forhold, åbenhed, tilrettelæggelse af skibes anløb og fortøjning (den væsentligste indtægtskilde) er i reglen prisværdig. Dog er der i mange havne stadig flaskehalse, f.eks. manglende overensstemmelse mellem oplagings- og lastnings-

/losningskapacitet, utilfredsstillende terminal-layout og output pr. kapacitetsenhed, ineffektiv rutelægning og ineffektive adgangsforhold fra sø- eller landsiden, lange ventetider og utilfredsstillende sikring af lastbiler, toge og pramme, utilfredsstillende arbejdsvilkår og output og sidst, men ikke mindst, for vidtgående administrative krav, som koster både tid og penge.

Det er derfor ikke tilstrækkeligt at have en god beliggenhed ved havet eller vandløbet og levere pålidelige tjenester til rimelige priser. På landsiden er pålidelige og bæredygtige forbindelser til baglandet afgørende for bedømmelsen af en havns kapacitet og fremtid. På dette område er det nødvendigt og muligt at skabe betydelige forbedringer.

Sammenfattende bør den øgede efterspørgsel efter havnekapacitet først og fremmest løses ved:

- at øge havnenes effektivitet og produktivitet målt på output eller bevægelser pr. ha eksisterende terminalareal og ad de samlede adgangsruiter. En række problemer vil utvivlsomt kunne løses med nyt udstyr i havne og tidsmæssigt fastlagte aftaler i terminaler for lastbiler, toge og pramme tillige med en integreret forvaltning af transportkæden som minimum fra havet via havnen til de indenlandske befordringsmidler. Systemer og programmer til drifts- og godsstyring vil givet vis bidrage til at gøre grænsefladerne mellem transportformer og operatører mere gnidningsløse og bidrage til at øge output.
- at udforske alternative transportruiter som middel til at udnytte alle havne mere intensivt - nogle havne har ledig kapacitet - og mindske afstanden til brugerne. Det ses af markedet, at daglige og hurtige forbindelser internt i EU med enten nærskibsfart eller feeder-tjenester er en bæredygtig løsning for mange havne.

Disse muligheder for udvidelse af havne bør vurderes grundigt, inden ny infrastruktur-udvikling planlægges. Udviklingen må derfor drøftes med alle interessenter og dernæst planlægges og gennemføres på grundlag af udbredt konsensus. Det ville være lettere at nå frem til konsensus, hvis havnenes strategiplaner regelmæssigt blev ajourført efter en bredt anlagt høring på alle niveauer. Opførelsen af nye større havneanlæg eller en betydelig udvidelse af bestående havneanlæg bør primært bygge på en god forretningsmæssig vurdering af det påtænkte anlægs indflydelse på transportstrømmene. Dette ville også føre til en mere rationel fordeling af trafikken henover Europa. Skønt en sådan bedre fordeling i sagens natur ikke kan "håndhæves" med lovgivning, ville det helt givet være i overensstemmelse med de aktuelle betæneligheder ved transportsektorens bæredygtighed.

Kommissionen har på nuværende tidspunkt til hensigt at overlade dette anliggende til de regionale og nationale myndigheder og til markeds kræfterne.

*Kommissionen har **for sin del** til hensigt at evaluere status og behov angående havnenes forbindelser til baglandet samt deres påvirkning af et afbalanceret net af trafikstrømme i forbindelse med midtvejsevalueringen af det transeuropæiske net i 2010³.*

³ Artikel 19 i forordning (EF) nr. 680/2007.

2. UDVIDELSE AF KAPACITET UNDER OVERHOLDELSE AF MILJØHENSYN

2.1. Udvikling af nye eller forbedring af bestående anlæg

Når de ovennævnte evalueringer er foretaget, konkluderes det måske, at der er behov for en kapacitetsforøgelse i kraft af forbedring, udvidelse eller opførelse med henblik på at styrke sø- eller flodtransporten. Dette behov opstår, når:

- havne får behov for såvel tilstrækkelige anlæg som passende forbindelser med baglandet. Havne og havneudstyr er af historiske grunde ikke bygget til at modtage alle typer af moderne lastskibe, måske ikke engang containerskibe, og de er heller ikke dimensioneret til at kunne klare nutidens trafikmængder.
- der er afdækket en mulighed for et nyt bæredygtigt modalt skift væk fra transport ad vej til indre vandveje eller søfart, f.eks. motorveje til søs.
- der er behov for en hensigtsmæssig havneinfrastruktur for at sikre en bedre energiforsyningsikkerhed og forbedre disse erhvervssektorerers konkurrenceevne⁴. De kan også danne alternativer til den traditionelle forsyningsinfrastruktur.
- det er nødvendigt at renovere byers havneareal og/eller flytte havneindustrien og den dermed forbundne trafik til baglandet væk fra bymidten af hensyn til miljøet og sikringen. Byen kan efterfølgende planlægge en bedre arealanvendelse til gavn for borgerne, f.eks. passagerbefordring, krydstogtturisme, kulturaktiviteter, boligkvarterer eller andre økonomiske aktiviteter.

De offentlige myndigheder må i disse tilfælde overveje, hvilke fremtidige udviklingsmuligheder vil gavne almenhedens interesse bedst. I dette tilfælde finder fællesskabsreglerne om miljøbeskyttelse anvendelse, f.eks. habitatdirektivet⁵, fugledirektivet⁶, vandrammedirektivet⁷ og affaldsdirektivet⁸.

Havne udgør strategiske indfaldsporte for forsyninger af varer og energi (f.eks. LNG⁹), og de danner centrale erhvervs-klynger. De har behov for investeringer fra den offentlige og private sektor, hvilket forudsætter en rimelig retssikkerhed.

Nogle interessenter påpegede, at især fugle- og habitatdirektivet skaber retlig usikkerhed. Kommissionen er opmærksom på de vanskeligheder, som gennemførelsen af direktiverne kan afstedkomme med hensyn til havneinfrastrukturer.

Kommissionen har allerede offentliggjort adskillige vejledninger for at støtte medlemsstaterne ved gennemførelsen af miljødirektiverne og for at lette borgernes og interessenternes forståelse af disse. Kommissionen vil udstikke retningslinjer for anvendelsen af Fællesskabets miljølovgivning i forbindelse med udvikling af havne¹⁰.

⁴ KOM(2007) 1.

⁵ Direktiv 92/43/EØF.

⁶ Direktiv 79/409/EØF.

⁷ Direktiv 2000/60/EF.

⁸ Direktiv 99/31/EF.

⁹ KOM(2006) 846 og SEK(2007) 1283.

¹⁰ Se KOM(2007) 575 og SEK(2007) 1278.

2.2. Sikring af tilstrækkelige affaldsanlæg

Med direktiv 2000/59/EF om modtagefaciliteter i havne tilsigtes det at mindske udledningen af driftsaffald og lastrester fra skibe i havet. Medlemsstaterne må fortsat gøre en indsats for at gennemføre direktivet effektivt.

På grundlag af evalueringen af medlemsstaternes rapporter om gennemførelsen, vurderinger siden direktivets ikrafttræden og resultaterne af Det Europæiske Søfartssikkerhedsagenturs kontrolbesøg vil Kommissionen høre de interesserede parter om, hvordan direktivets eksisterende mekanisme og dets harmoniserede gennemførelse kan forbedres, og dernæst fremsætte et egnet forslag.

2.3. Korrekt forvaltning af vandområder og sedimenter

Sammen med andre interessenter bør havne langs floder eller flodmundinger inddrages aktivt i høringer om spørgsmål vedrørende forvaltning af vandområder, bl.a. i sammenhæng med opstillingen af de vandområdeplaner, der kræves ifølge vandrammedirektivet (2000/60/EF). Det samme gælder søhavne langs kystlinjen for så vidt angår kvaliteten af kystvande, sedimentaflejringer langs kysten og udnyttelse af søpromenader, eksempelvis i forbindelse med integreret kystzoneforvaltning. Tilsvarende må behovet for at forebygge jordforurening tages op jævnlige, og især når der foretages forbedringer af anlæg, eller nye anlæg bygges opstrøms og i havne.

2.4. Nedbringelse af luftforureningen

Luftkvaliteten er et problem i de fleste større havne. En betydelig nedbringelse af luftforureningen fra skibe og fra transport mellem havne og baglandet er afgørende for en bæredygtig vækst. Rådet er nået til enighed om, at drivhusgasserne skal nedbringes med mindst 20 % frem til 2020. Dette vil også kræve en nedbringelse af CO₂-emissioner fra shipping-sektoren. Foranstaltninger med henblik på at opfylde dette mål bør tage hensyn til udviklingen på internationalt niveau. IMO har forpligtet sig til at fastsætte strengere grænser for emissioner i 2008. Kommissionen vil aktivt støtte den internationale indsats for at nedbringe drivhusgasemissioner fra skibe og – såfremt der ikke sker fremskridt med hensyn til denne indsats – overveje mulighederne for EU-foranstaltninger på dette område.

Kommissionen overvejer løsningen med at lade havne forsyne skibe ved kaj med elektricitet¹¹. Løsningen bør i første omgang overvejes for skibe i fast rutefart såsom færger, skibe i nærskibsfart, eller skibe som benytter motorveje til søs. Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag om at nedbringe skibes luftforureningsniveau i havne ved at fjerne skattemæssige ulemper ved at få leveret strøm fra land.

Kommissionen er fast besluttet på at nedbringe luftforureningen og drivhusgasemissionerne fra shipping-sektoren, og den vil bidrage til, at der fastsættes foranstaltninger med henblik på at nedbringe disse emissioner i havne, bl.a. med egnede incitament.

¹¹ Se KOM(2007) 575.

3. MODERNISERING

Nye systemer, der er udformet med henblik på sikkerhed eller sikring til søs, f.eks. SafeSeaNet, AIS (automatisk identifikation) og LRIT (Long-range Identification and Tracking - identifikations- og sporingssystemer til overvågning af skibstrafikken) sammenholdt med moderne telekommunikation, er eller vil snart blive gjort obligatorisk, og de vil forbedre forbindelsen mellem skib og landjorden betragteligt. Dette er ikke uden betydning for havnene og de offentlige myndigheder. Nu kan et skibs rejse og anløb følges. Havne og den maritime sektor i bredere forstand forventes at drage fordel af disse fremskridt¹².

3.1. Forenkling af procedurerne for nærskibsfart

Ifølge EU-lovgivningen er søtransport mellem medlemsstaterne undergivet toldtilsyn, hvis afgangs- og bestemmelseshavnene ligger i EU og er en del af de ydre grænser, hvortil der både kommer varer fra tredjelande og varer, der er klareret i Fællesskabet. Derfor foretages tilsynet også, når fartøjet fragter varer, der er klareret i Fællesskabet, selvom der findes forenkede toldprocedurer for skibe, der udelukkende fragter sådanne varer.

I de tilfælde er det vigtigt, at de administrative procedurer er så enkle og strømlinede som muligt. Dette vil ikke alene mindske forsinkelser, usikkerhed med hensyn til fartplaner, omkostninger og forbedre tilliden til nærskibsfart, men også skabe nye muligheder for havne og fremme virkeliggørelsen af motorveje til søs. Kommissionen har foreslået at oprette papirløse rammer for told og handel, herunder et "single window" for indsendelse af data. Moderne sporingsredskaber er en afgørende faktor for at dette kan lade sig gøre¹³.

Sammenlignet med andre transportformer er shipping ringere stillet. Et skib, der fragter gods mellem to EU-havne, er underlagt mere komplekse og tidsrøvende procedurer, end det ville være tilfældet for en lastbil, fordi der endnu ikke findes et reelt indre marked for søtransport i Europa. For at frigøre det fulde potentiale i Europas skibsfartsindustri må denne ulempe for søtransporten i forhold til andre transportformer elimineres ved at forenkle de administrative formaliteter og toldformaliteterne for EU-interne søfartstjenester.

Som det blev meddelt i meddelelsen om en integreret EU-havpolitik¹⁴ og i midtvejs-evalueringen af hvidbogen om transportpolitikken¹⁵, vil Kommissionen i 2008 forelægge et lovforslag om oprettelse af et europæisk søtransportområde uden barrierer.

¹² Se <http://www.marnis.org>.

¹³ KOM(2005) 608.

¹⁴ KOM(2007) 575.

¹⁵ KOM(2006) 314.

Kommissionen har foreslået at oprette papirløse rammer for told og handel, herunder et "single window" for indsendelse af data.

Som det blev meddelt i meddelelsen om en integreret EU-havpolitik og i midtvejsevalueringen af hvidbogen om transportpolitikken, vil Kommissionen i 2008 forelægge et lovforslag om oprettelse af et europæisk søtransportområde uden barrierer.

3.2. Opstilling af en "e-maritime"-strategi

Også uden for nærskibsfart er der behov for at forbedre den administrative procedure for skibe. Der må etableres "single windows", hvor de relevante myndigheder kan koordinere færdigbehandling af dokumenter og kontrol. En forbedret kommunikationsforbindelse mellem skibe og landjorden, kontakter til den foregående anløbshavn og havnelogistikprogrammet, hvor både offentlige og private interessenter inddrages, gør det muligt at udvikle integrerede systemer til havne. De vil bidrage til at forbedre klareringen af varer, planlægge overførslen til indlandstransport bedre, mindske presset på havnearealer og være et centralt værktøj for søfarende, skibe, havnetjenester og -planlægning.

Kommissionen påtænker i 2009 at offentliggøre et policy-dokument om indførelsen af "e-maritime". Denne strategi hænger direkte sammen med "e-fragt" og det igangværende "e-told" initiativ, og de moderne informations- og kommunikationsteknologier (IKT) vil blive udnyttet fuldt ud.

3.3. Forbedring af produktiviteten

Ny teknologisk innovation inden for havneudstyr, f.eks. automatiserede containerkraner, portalkraner på skinner, automatiserede containerterminaler samt tvilling- og tandemløft, vil også få stor betydning for effektiviseringen af Europas havne.

Via EU's forskningsrammeprogrammer, særlig FP7, ydes der støtte til relevant forskning og innovation inden for havneinfrastruktur og -drift.

Samarbejde mellem havne og navnlig mellem havne, som ligger tæt på hinanden, er yderst velkommen, for det kan bl.a. føre til specialisering i gods- eller skibstyper samt tilrettelæggelse og sammenlægning af transportfaciliteter til baglandet. Dette ville utvivlsomt medføre et forbedret output i mange tilfælde.

Endelig er transportkædens og dens omladningsknudepunkters effektivitet afgørende for logistikens produktivitet. Der findes allerede indikatorer for kombineret transport ad jernbane, lufttransport og nærskibsfart. Dog eksisterer der indtil videre intet fælles system for sådanne indikatorer på tværs af transportformer.

Kommissionen har til hensigt i samarbejde med interessenter inden udgangen af 2009 at udvikle et sæt generiske europæiske indikatorer, som åbner mulighed for yderligere specialisering på lokalt niveau.

4. LIGE KONKURRENCEVILKÅR – KLARHED FOR INVESTORER, OPERATØRER OG BRUGERE

4.1. Havnemyndighedernes rolle

Havneforvaltningerne i Fællesskabet er opbygget på meget forskellig vis. I nogle medlemsstater forvaltes havnene af private enheder, der ejer havnearealerne (eller nyder rettigheder, der svarer til et ejerskab). Disse havne er i et og alt private virksomheder. I de øvrige tilfælde – det store flertal i det kontinentale Europa – forvaltes havne af offentlige enheder eller foretagender. Disse enheder, der kan benævnes "havnemyndigheder" (uanset hvilke navne de har i den nationale lovgivning), opnår en stadig større grad af selvstyre, hvad angår operationelle beslutninger og finansiell autonomi fra de offentlige myndigheder. Derudover tilbyder nogle havne godshåndtering og/eller teknisk-nautiske tjenesteydelser, medens andre fokuserer på udvikling og forvaltning. Kommissionen har ingen intention om at harmonisere denne heterogene situation. Havneforvaltningen udformes bedst på nationalt og lokalt niveau. Kommissionen anerkender imidlertid, at havnemyndighedernes vigtige opgaver udføres bedre, hvis de råder over en tilstrækkelig autonomi. Med hensyn til den finansielle autonomi minder Kommissionen om, at denne er en forudsætning for en effektiv allokering af investeringerne og i sidste instans for at give havnene udviklingsmuligheder.

4.2. Offentlig finansiering - gennemsigtighed

Selv om det ikke altid er tilfældet, at havne konkurrerer med hinanden, kan konkurrencen mellem nogle af dem og internt i havnene være betydelig og gøre det nødvendigt at sikre lige konkurrencevilkår. Offentlig finansiering af havne et af de spørgsmål, som må tages op i den henseende. Kommissionen vil oprette en overordnet retsramme således som ønsket af de berørte parter i havnene. Klarhed med hensyn til finansiering vil også være et incitament til at investere i havne.

Kommissionen vil i 2008 vedtage retningslinjer for statsstøtte til havne.

Der bør også være gennemsigtighed i forbindelse med midler, som offentlige myndigheder stiller til rådighed for havne. Ifølge direktiv 2006/111/EF eksisterer en sådan forpligtelse allerede, men kun for havne, hvis årlige indtægter overstiger 40 mio. EUR pr. år. Da et stort antal havne – hvoraf nogle har stor betydning for deres medlemsstater og endog for transportsektoren i Europa som helhed – ligger under denne grænse, bør sidstnævnte begrænsning ikke længere gælde for havnesektoren.

Kommissionen planlægger at træffe foranstaltninger for at udvide bestemmelserne om gennemsigtighed i direktiv 2006/111/EF til alle handelshavne uanset deres årlige omsætning. Dette åbner mulighed for et komplet billede af de finansielle strømme fra medlemsstaternes offentlige myndigheder til havnene.

4.3. Havnekoncessioner

Adgang til havnearealer er i de fleste tilfælde en forudsætning for at kunne tilbyde godshåndteringstjenester. Sådanne tjenester kan bygge på forskellige retlige ordninger. De kan tilvejebringes direkte af havnemyndigheder eller af tredjeparter, f.eks. koncessionshavere. Der findes ingen afledt fællesskabslovgivning om servicerelaterede koncessioner i

havnesektoren eller inden for andre terminalfaciliteter¹⁶. Kommissionen har i sin meddelelse om koncessioner fra 2000¹⁷ understreget følgende: "Det betyder imidlertid ikke, at koncessionskontrakter ikke er underkastet reglerne og principperne i traktaten".

Af Domstolens relevante retspraksis fremgår det bl.a., at når medlemsstaterne tildeler tjenesteydelseskoncessioner, som ikke er omfattet af direktivet om offentlige indkøb, er de offentlige myndigheder forpligtet til at sikre, at deres initiativ er tilstrækkeligt bekendtgjort, at proceduren er fair og ikke-diskriminerende, og at koncessionen kan tages op til fornyet overvejelse. Denne gennemsigtighedsforpligtelse skal til fordel for enhver potentiel tilbudsgiver sikre en passende grad af offentlighed, der gør det muligt at åbne koncessionen for konkurrence og at kontrollere, at udvælgelsesprocedurene er upartiske¹⁸.

Kommissionen er af den opfattelse, at ovennævnte forpligtelse gælder, når medlemsstaternes myndigheder beslutter at overlade en tredjepart en del af et havneareal med henblik på udbud af godshåndteringstjenester. Forpligtelsen til at sikre gennemsigtigheden hindrer ikke havne-myndighederne i at fastsætte udvælgelseskriterier, der afspejler en given havns kommercielle strategi og udviklingspolitik som grundlag for tildelingen af koncessionen. Derudover har Kommissionen i en fortolkningsmeddelelse forklaret, at den forpligtelse til at sikre gennemsigtighed, der er direkte afledt af EF-traktaten, kun finder anvendelse på kontrakttildelinger, som i tilstrækkelig grad indvirker på det indre marked, og at EF-Domstolen i enkelte tilfælde har vurderet, at økonomiske operatører i andre medlemsstater ikke vil være interesseret i kontrakttildelingen på grund af særlige omstændigheder som f.eks. en meget begrænset økonomisk betydning¹⁹.

Som det er bemærket i den tidligere nævnte meddelelse om koncessioner, skal koncessionsperiodernes varighed fastsættes på en sådan måde, at den ikke indskrænker den frie konkurrence mere end nødvendigt for at sikre afskrivningen på investeringerne og et rimeligt afkast af den investerede kapital under bibeholdelse af en med driften forbundet risiko for koncessionshaveren²⁰. Det skal dog bemærkes, at en koncessionskontrakt, der fornys, skal betragtes som en ny koncessionskontrakt, hvilket betyder, at den er omfattet af de ovenstående principper²¹.

Kommissionen finder det acceptabelt at godkende bestemmelser, som kan indføres i koncessionsaftaler for at sikre, at koncessionsbetingelserne overholdes, og beskytte havnenes og lokalsamfundenes interesser, navnlig hvad angår havnetjenestens overordnede kvalitet og præstationsevne, når blot bestemmelserne ikke er i modstrid med traktatens regler eller fællesskabslovgivningen.

Der er behov for en tydeliggørelse af arbejdstagernes rettigheder i tilfælde af, at aktiviteter overflyttes i medfør af en udvælgelsesprocedure.

¹⁶ Jf. artikel 18 i direktiv 2004/17/EF og artikel 17 i direktiv 2004/18/EF.

¹⁷ Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen (EFT C 121 af 29.4.2000, s. 2).

¹⁸ Domstolens dom af 7. december 2000, Telaustria. Sag C-324/98, præmis 60 og 62, og Domstolens dom af 13. oktober 2005, Parkin Brixen, Sag C-458/03, præmis 49.

¹⁹ Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne, EUT C 179 af 1.8.2006, s. 2-7.

²⁰ Se meddelelsen om koncessioner (EFT C 121 af 29.4.2000, s. 2), afsnit 3.1.3.

²¹ Se EFT C 121 af 29.4.2000, s. 2. Afsnit 2.4.

Hvis en virksomhed efter en udbudsprocedure overtager visse aktiviteter, der hidtil har været udført af en anden virksomhed, kan direktiv 2001/23/EF²² finde anvendelse²³. For at en "overførsel" i direktivets forstand kan siges at finde sted, skal to betingelser være opfyldt: *a)* der skal være tale om en anden arbejdsgiver; og *b)* den overførte enhed skal bevare sin identitet. Bevarelsen af identitet kendetegnes både ved, at den nye arbejdsgiver viderefører de samme aktiviteter og ved at arbejdsstyrken, ledelsen og organisationsmønstrene fastholdes. Dette er dog alene enkeltfaktorer, som skal medtages i en samlet vurdering, og som derfor ikke kan vurderes hver for sig²⁴. Er disse krav opfyldt i forbindelse med en udbudsprocedure for eller en privatisering af havnetjenester, finder direktiv 2001/23/EF anvendelse.

4.4. Teknisk-nautiske tjenesteydelser

Teknisk-nautiske tjenesteydelser er bl.a. lodsning, bugsering og fortøjningstjenester. Disse tjenesteydelser spiller ofte en rolle for sikkerheden i havnene. Denne sammenhæng er meget mere udtalt i tilfælde af lodsning og bugsering end fortøjning. Disse aktiviteter udføres enten af de offentlige myndigheder, eller også udgør de tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

Det bør på den baggrund erindres, at i henhold til traktatens artikel 86, stk. 2, er virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, underkastet denne traktats bestemmelser om konkurrence og det indre marked, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke hindrer dem i at opfylde deres opgaver. De midler, der i den forbindelse i henhold til proportionalitetsprincippet anvendes til at udføre tjenesteydelsen af almindelig interesse, må ikke indskrænke det indre markeds friheder mere, end hvad der er nødvendigt for at sikre, at opgaven løses²⁵.

På baggrund af den aktuelle fællesskabslovgivning og retspraksis finder traktatens princip om fri etableringsret anvendelse på teknisk-nautiske tjenesteydelser. Retlige monopoler for teknisk-nautiske tjenesteydelser kan krænke denne frihedsrettighed, og de er i de tilfælde kun berettigede i det omfang, at de er nødvendige og står i et rimeligt forhold til udførelsen af den pågældende tjeneste. Operatøren må i de tilfælde udvælges efter en gennemsigtig procedure. Dette krav er opfyldt, hvis udvælgelsesproceduren offentliggøres på EU-niveau, og det er muligt at kontrollere, at udvælgelsesproceduren er upartisk. Der bør ikke tildeles eksklusive rettigheder i unødvendigt lange perioder under behørig hensyntagen til nødvendigheden af at sikre et rimeligt afkast af den investerede kapital under bibeholdelse af en med driften forbundet risiko for koncessionshaveren. Med hensyn til lodsning finder Kommissionen, at der bør gives dispensation for obligatorisk lodsning for hyppige brugere, når dette ikke indebærer en sikkerhedsmæssig risiko, da dette ville nedbringe omkostningerne ved søtransport og gøre den mere attraktiv, og dette gælder navnlig nærskibsfart. Teknologisk innovation bør tages med i overvejelserne af dette. I den forbindelse kan telelodsning fremover blive et værdifuldt alternativ, som skal udvikles inden for rammerne af e-maritime.

²² Direktiv 2001/23/EF.

²³ KOM(2001) 566, pkt. 3.2.1.2.

²⁴ I forbindelse med udskiftning af kontrahent har Domstolen fastslået, at det faktum, at de materielle aktiver, som er overtaget af en ny kontrahent, ikke tilhørte den tidligere kontrahent, men blev stillet til rådighed af den kontraktudstedende myndighed, ikke er til hinder for, at der kan være tale om en overførsel af en virksomhed i direktivets forstand (Domstolens dom. *Abler*. Sag C-340/01 Sml. I-14023).

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen - Forsyningspligtigheder i Europa, EFT C 17 af 19.1.2001, s. 4. Pkt. 23.

For fortøjningstjenesters vedkommende bør der gøres opmærksom på følgende. Domstolen har fastsat, at begrænsninger for den fri levering af denne tjeneste kan være berettiget²⁶. Det bør dog bemærkes, at selv i dette tilfælde er begrænsninger for leveringen af tjenesten ikke nødvendigvis uomgængeligt nødvendige. Hvis den frie levering af fortøjningstjenester ikke er i stand til at undergrave forsyningspligt mønsteret – det kunne f.eks. være tilfældet i store havne med flere terminaler – bør der sikres fri adgang til denne aktivitet²⁷.

4.5. Godshåndtering

I de seneste år er godshåndtering udviklet i betydelig grad. Denne tjeneste beror i stigende omfang på avancerede teknologier, og den er nu meget mindre arbejdskraftintensiv. Dens rolle har også ændret sig sammen med havnenes rolle, der har udviklet sig fra begyndelses- og endepunkter i søhandelen til porte i logistikkæden. Godshåndtering udføres i henhold til forskellige rammer inden for Fællesskabet og endog inden for en og samme medlemsstat. Havnearbejdere beskæftiges ofte direkte af terminaloperatører, men i nogle havne ansættes de via særlige "pool"-enheder med ansvar for at ansætte og uddanne havnearbejdere.

I lighed med godshåndtering generelt kan der forekomme store forskelle i de forskellige medlemsstaters "pool"-ordninger. De kan desuden bygge på national eller lokal lovgivning, eller de styres helt og fuldt af lokal praksis. Traktatens regler om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser kan fuldt ud gælde for "pool"-enhedernes aktiviteter.

"Pool"-enheder giver ofte arbejdstagerne en god uddannelse, og de er et effektivt redskab for arbejdsgiverne. Sådanne ordninger bør dog ikke benyttes til at hindre enkeltpersoner eller virksomheder med passende kvalifikationer i at tilbyde godshåndteringstjenester og ej heller til at pålægge arbejdsgivere at ansætte unødvendig arbejdskraft, idet dette under visse omstændigheder kunne være i strid med traktatens regler for det indre marked, navnlig artikel 43 om fri etableringsret og artikel 49 om fri udveksling af tjenesteydelser.

4.6. Havneafgifter

Redere må betale adskillige havneafgifter - nogle for det at benytte havnen som sådan og andre for de tjenester, der udføres af terminaloperatører, slæbebådsoperatører, fortøjningstjenester osv. Fakturering via "single windows" ville forenkle brugernes aktiviteter. I det følgende gives der alene en kort omtale af de afgifter, som opkræves for udnyttelsen af den generelle havneinfrastruktur ("havneafgifter").

Havneafgifter og eventuelle andre afgifter i tilknytning hertil offentliggøres sædvanligvis på nuværende tidspunkt, bl.a. på internettet. Dette er også i havnenes egen interesse. Problemet er, at selv om afgifterne oplyses, er de til tider uigennemskuelige for kunderne og meget vanskelige at beregne i praksis. Kommissionen insisterer på, at der er behov for større klarhed med hensyn til havneafgiftens forskellige poster, og der må også skabes større klarhed over, hvordan de hænger sammen med de relevante omkostninger. Utidssvarende takstkriterier, der diskriminerer skibe i nærskibsfart, bør fjernes. Dette gælder også for alle tjenester, som de tilbydes.

²⁶ Domstolens dom - Corsica Ferries, Sag C-266/96.

²⁷ Se Domstolens dom, Paul Corbeau, Sag C-320/91. Præmis 18 og 19.

Kommissionen vil bidrage til at udbrede bedste praksis med hensyn til gennemsigtighed i havneafgifter.

Opkrævning i havne kan også benyttes som et politisk instrument for at tilskynde til at anvende mindre forurenende skibe, således som det allerede er fastsat i direktiv 2000/59/EF, og Kommissionen er tilhænger af en sådan bæredygtig fremgangsmåde.

4.7. Konkurrence med tredjelande

Nogle europæiske havne udtrykker betænkeligheder ved konkurrencen mellem medlemsstaternes havne og havne i tredjelande. Dette er navnlig tilfældet i nogle EU-havne, der befinder sig tæt på tredjelandskyst, samt i forbindelse med omladningsknudepunkter. Relativt lavere krav angående miljø, arbejdsmarkedsregler, skattedumping, offentlig finansiering af forbindelser til baglandet og diskriminerende praksis med hensyn til afgifter for at benytte forbindelserne til baglandet kan forvride konkurrencen og bringe søfartsaktivitetens fortsatte beståen i fare i forskellige dele af EU. Den løbende dialog om transportspørgsmål mellem EU og Rusland er et eksempel på et forum, hvor det er muligt at rejse sådanne spørgsmål. Bilaterale aftaler om søhandel, eksempelvis dem, der er indgået med Kina og andre lande, er et andet eksempel på, hvordan der aktivt kan tages fat på sådanne anliggender. Der bør tilskyndes til samarbejde med disse nabolande under hensyntagen til behovet for at skabe harmoniske konkurrencevilkår.

Kommissionen vil gøre status over de konkrete problemer for om nødvendigt at få dem behandlet inden for rammerne af Fællesskabets eksterne forbindelser.

5. ETABLERING AF EN STRUKTURERET DIALOG MELLEM HAVNE OG BYER

Forholdet mellem byer og deres havne, der fortsat er præget af gensidig afhængighed, bør styres af en langsigtet strategisk vision og planlægning. Det er derfor vigtigt for både havne og byer at styrke deres indbyrdes forbindelser. En styrkelse af de europæiske havnes omdømme og større offentlig adgang til havnene er opgaver, som stort set overlades til selve havnene, regionerne og medlemsstaterne. Kommissionen vil dog undersøge, hvordan der kan samarbejdes med disse myndigheder og interessenter, og hvordan deres indbyrdes samarbejde kan styrkes for at forbedre havnenes omdømme og integrationen med "deres" byer. Dette kan finde sted på byplanlægningsniveau, eksempelvis i form af et tilbud om kollektiv transport, men også ved at tilrettelægge havnefester, åbent hus-dage eller tilsvarende aktiviteter. Det må tilstræbes at forene aktiviteterne i havnene med kultur, havturisme og byudvikling i bred forstand. Der er også behov for at bevare Europas maritime identitet, og her kan havnene spille en betydelig rolle, idet de i århundreder har virket som knudepunkter ikke alene for transport, men også som mødested for forskellige civilisationer. Denne proces bør også bidrage til at integrere havnene bedre i byer og bylivet.

Kommissionen foreslog i sin meddelelse om en integreret EU-havpolitik, at der indføres en europæisk søfartsdag som startskuddet til en uges begivenheder, der tager sigte på at gøre søfartssektoren mere synlig og forbedre dens omdømme. Den ønsker desuden at foreslå, at der i samme uge afholdes en åbent hus-dag for de europæiske havne, hvilket ville give offentligheden lejlighed til at vurdere og skabe sig et bedre billede af arbejdet i havnesamfundene.

Kommissionen vil se nærmere på mulige finansieringskilder for at integrere havnene bedre i byerne inden for de eksisterende bevillinger.

Ud fra et fællesskabsperspektiv er to specifikke spørgsmål vedrørende forholdet mellem havne og byer særligt relevante: miljø og sikring.

Havnenes indflydelse på den trafikale overbelastning og miljøet er hyppigt en årsag til, at havne kritiseres i lokalsamfundene. Det er allerede tidligere nævnt, at den mulige forøgelse af den trafikale overbelastning i områder, der støder op til havne, bør vurderes grundigt i forbindelse med planlægningen af havnenes udvikling, og at havnene og søfartsindustrien bør gøre en indsats for at nedbringe forureningen fra skibe i havne.

På sikringsområdet har beskyttelsen mod terror og kriminalitet gjort havneområderne meget mindre tilgængelige, end det var tilfældet for få år siden, og derved mindskes offentlighedens muligheder for at være i tæt kontakt med de daglige aktiviteter i havnene.

I forbindelse med det løbende arbejde inden for sikring på havet og i havne overvejer Kommissionen at vurdere sikringsforanstaltningernes indflydelse og udstikke retningslinjer for, hvordan gode sikringsforanstaltninger forenes med en rimelig grad af åbenhed og mulighed for adgang til havneområder. I forbindelse med revisionen af lovgivningen om sikring på havet og i havne bliver det muligt at vurdere kravene for at få adgang til havne og undersøge, om det er muligt at opstille en europæisk model for adgangskort til flere formål.

6. ARBEJDSPLADSER I HAVNE

6.1. Dialog

I de europæiske havne findes der forskellige ordninger for stevedoring. Kommissionen er af den opfattelse, at en dialog mellem interessenterne kan bidrage betydeligt til en bedre forståelse mellem de berørte parter og en vellykket styring af omlægninger. Dialog mellem arbejdsmarkedets parter kan i den sammenhæng spille en særlig vigtig rolle i henseende til flere og bedre arbejdspladser i havnesektoren. Kommissionen ser med tilfredshed på alle initiativer, der tilsigter at skabe eller fremme dialog mellem interessenter på forskellige niveauer, herunder de initiativer til fastlæggelse af modeller for bedste praksis, som nogle havne allerede har iværksat på lokalt niveau. Gode eksempler på dette er de aftaler, der for nylig er indgået mellem alle interessenter i havnene i Dunkirk og Valletta. Kommissionen vil desuden opmuntre til en struktureret dialog mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan.

Kommissionen vil tilskynde til, at der oprettes et sektordialogudvalg for arbejdsmarkedets parter i havne som omhandlet i Kommissionens afgørelse 98/500/EF²⁸.

Hvis et sådant udvalg oprettes, vil Kommissionen opmuntre til, at arbejdsmarkedets parter bidrager aktivt til dette for at styre omlægninger, modernisering og flere og bedre arbejdspladser.

²⁸ Kommissionens afgørelse 98/500/EF.

6.2. Uddannelse

Der findes på nuværende tidspunkt ingen specifikke fællesskabsregler for havnearbejderes uddannelse. Kommissionen anerkender, at havnearbejderes uddannelse har fået afgørende betydning for, at havnene udfører deres aktiviteter sikkert og effektivt. Havneudstyr er blevet teknologisk avanceret, og værktøjerne er ofte komplekse. Arbejdsopgaverne i havnene er dermed forandret, og der bør opstilles et sæt fælles krav til uddannelse af havnearbejdere på fællesskabsniveau, som det også fremgik af høringen. Dette vil også forbedre de europæiske havnearbejderes mobilitet i kraft af den gensidige anerkendelse af deres kvalifikationer.

I direktiv 89/391/EØF²⁹ (rammedirektivet) fastsættes der regler på fællesskabsplan for oplæring inden for arbejdstageres sikkerhed og sundhed, og reglerne gælder fuldt ud for det arbejde, som udføres i havne. Ifølge direktiv 89/391/EF har arbejdsgiveren ansvaret for at sikre, at hver arbejdstager modtager passende oplæring i sikkerheds- og sundhedsanliggender.

Med henblik på gensidig anerkendelse vil Kommissionen foreslå en ramme for uddannelse af havnearbejdere inden for havnenes forskellige aktivitetsområder.

6.3. Sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen

På EU-niveau er de generelle regler for beskyttelse af arbejdstageres sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen fastsat i det ovennævnte rammedirektiv, som er suppleret med 19 individuelle direktiver, der dækker specifikke sektorer og risici. Hovedparten af disse direktiver har relevans for det arbejde, som udføres i havne. En fuld overholdelse og håndhævelse af disse regler er afgørende for at forbedre arbejdsvilkårene.

Endvidere vedtog Kommissionen i februar 2007 en meddelelse³⁰, hvor der bl.a. opmuntres til en risikoforebyggelseskultur på arbejdspladsen, og denne blev støttet i en rådsresolution³¹. Havne er i lighed med alle andre arbejdsmiljøer omfattet af denne meddelelse.

Det bør bemærkes, at der stadig forekommer et betydeligt antal arbejdsulykker i havne, herunder også dødsulykker³².

Kommissionen vil på tæt hold følge gennemførelsen i havnene af fællesskabsreglerne om arbejdstageres sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen.

Kommissionen vil også på tæt hold følge en grundig indsamling af ulykkesstatistikker ifølge ESAW³³- og EODS³⁴-metoderne, som er opstillet af Kommissionen (Eurostat)³⁵.

²⁹ Rådets direktiv 89/391/EØF, artikel 12.

³⁰ KOM(2007) 62.

³¹ Rådets resolution, EUT C 145 af 30.6.2007, s. 1.

³² Tre dødsulykker i løbet af den seks måneder lange høringsproces.

³³ ESAW står for "European Statistics on Accidents at Work" - EU-statistikker om arbejdsulykker.

³⁴ EODS står for "European Occupational Diseases Statistics" - europæiske statistikker over erhvervsbetingede sygdomme.

³⁵ Jf. KOM(2007) 46.

III. KONKLUSION

Som led i den europæiske søtransport danner denne meddelelse en ramme og foreslår en række tilhørende aktiviteter, som skal udføres, herunder en udvidet dialog og fortolkninger til afklaring af de relevante fællesskabsregler. Den vil bidrage til at koncentrere indsatsen, således at Europas havne kan imødegå morgendagens udfordringer, tiltrække nye investeringer og bidrage fuldt ud til en modalt samordnet udvikling. Kommissionen opfordrer alle offentlige og private interessenter til at støtte denne strategi og ser frem til videreførelsen af dialogen for at sikre den mest harmoniske udvikling af EU-havnene.