



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.12.1997
KOM(97) 678 endelig udg.

Grønbog om Søhavne og Skibsfartsinfrastruktur

(forelagt af Kommissionen)

SAMMENFATNING	2
1. INDLEDNING	7
2. EU'S HAVNE OG ØKONOMIEN	8
2.1 Generelt	8
2.2 Havnenes nye rolle i en stadigt mere konkurrencepræget kontekst	9
3. EU'S HAVNE OG DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK	10
3.1 Generelt	10
3.2 Havnenes rolle i det transeuropæiske transportnet	10
3.3 Forbindelser til tilgrænsende tredjelande	11
3.4 Havne som omstignings- og omladningspunkter i den intermodale transportkæde	11
3.5 Havnene og udviklingen af short sea shipping i Europa	12
3.6 Sikkerheden til søs og miljøet	13
3.7 Forskning og udvikling	15
4. FINANSIERING OG BETALING FOR BRUG AF HAVNE OG SKIBSFARTSINFRASTRUKTUR	16
4.1 De forskellige nationale strategier og aktuelle tendenser	16
4.2 Den hidtidige EU-strategi	17
4.3 Behov for en nyorientering af EU-politikken på dette felt	18
4.4 Forslag til EU-regler for finansiering og betaling for brug af havne	20
4.5 Regler for fastsættelse af havneafgifter	20
4.6 TEN-T og EU-støtte til infrastrukturudvikling	25
5. HAVNETJENESTER: ORGANISERING OG MARKEDSADGANG	25
5.1 Generelt	25
5.2 Tjenester i tilknytning til lasten	26
5.3 Tjenester i tilknytning til skibet	26
5.4 Havnetjenester og EF-traktatens regler	27
5.5 Forslag til en nyorientering af EU-politikken på dette felt	29
BILAG I	32
BILAG II	34
BILAG III	42

SAMMENFATNING

1. Søhavne er afgørende for Den Europæiske Union både med hensyn til handel og transport. Europas konkurrenceevne i den globale økonomi afhænger i stigende grad af et velfungerende og omkostningseffektivt transport- og havnesystem. Havnesektoren håndterer over 90% af EU's handel med tredjelande og ca. 30% af den interne trafik i EU samt over 200 mio. passagerer hvert år. Desuden er havnene også vigtige regionale, økonomiske og sociale udviklingscentre og fungerer som den afgørende grænseflade mellem søtransport og landbaserede transportformer.
2. Gennemførelsen af det indre marked, den teknologiske udvikling i transportsektoren og den igangværende udbygning af transportnet inde i land i hele Europa har skærpet konkurrencen ganske betydeligt mellem havnene. Resultatet er, at havne i forskellige EU-lande nu konkurrerer endnu mere indædt end tidligere om kunderne. Havne har tidligere været et lidt overset kapitel i debatten omkring EU's transportpolitik. Tiden er nu inde til at rette op på dette og fokusere på de centrale spørgsmål i tilknytning til havnene i den aktuelle konkurrenceprægede kontekst.
3. Formålet med den foreliggende grøn bog er derfor at sætte gang i en bred debat om de forskellige problemer i tilknytning til havnene og om eventuelle fremtidige politiske tiltag, som kan bidrage til at gøre havnene mere effektive og forbedre havne- og skibsfartsinfrastrukturen ved at integrere havnene i det multimodale transeuropæiske net, og som samtidig kan medvirke til at opfylde EU's forpligtelser i henhold til traktaten om at sikre fri og retfærdig konkurrence i havnesektoren. Kommissionen foreslår en række mulige foranstaltninger, som kan gennemføres i forbindelse med den eksisterende politik, og peger på andre områder, især fastsættelse af havneafgifter og spørgsmål om markedsadgang, hvor der bør overvejes nye initiativer. Disse forslag, hvortil Kommissionen gerne vil have kommentarer fra de involverede parter, gennemgås kort i de følgende afsnit.

Havnene og de specifikke aspekter af den fælles transportpolitik

Havnene og det transeuropæiske transportnet

4. Det er Kommissionens opfattelse, at det vil være en fordel for etableringen af det multimodale net at integrere havne fuldt ud i TEN-T, især i betragtning af behovet for at sikre forbindelser til randområder og støtte udviklingen af short sea shipping. Et forslag om at tilpasse de nuværende retningslinjer for udviklingen af TEN-T i overensstemmelse hermed vil blive forelagt samtidig med denne grøn bog.

EU's udvidelse og forbindelserne til nabolandene

5. Den fremtidige udvidelse af EU understreger behovet for at udvide TEN-T til også at omfatte vore nabolande for at integrere deres transportsystemer mere effektivt med EU's. Havne- og skibsfartssektoren er af stor betydning for økonomien i flere af de lande, der forventes at komme med i første optagelsesrunde, og der bliver brug for omfattende investeringer i transportoperationer og infrastruktur (inklusive havne) både før og efter tiltrædelsen for at bringe disse lande udviklingsmæssigt på niveau med resten af EU. Kommissionen vil fortsat arbejde sammen med alle tilgrænsende tredjelande i de relevante fora om at udvælge projekter af fælles interesse og anvende disponible midler så effektivt som muligt.

Havne som omstignings- og omladningspunkter i den intermodale transportkæde

6. Ordentlige infrastrukturforbindelser til TEN-T er afgørende for at kunne optimere havnenes rolle i dør-til-dør-transportkæden. Lige så vigtige er imidlertid andre foranstaltninger såsom standardisering af lastebærere, integrering af datakommunikationssystemer m.m. Kommissionen

vil støtte aktioner, der har til formål at forbedre havnenes position som intermodale omstignings- og omladningspunkter, herunder finansielle forsknings- og demonstrationsprojekter om styre- og forvaltningssystemer samt foranstaltninger, der kan fremme innovationen og støtte udviklingen af et konkurrencedygtigt intermodalt transportsystem.

Støtte til udviklingen af short sea shipping

7. Effektivisering af procedurerne i havnene, f.eks. gennem forbedring af informations- og forvaltningssystemerne, er et vigtigt spørgsmål, som Kommissionen har fremhævet i forbindelse med sin strategi for fremme af short sea shipping. I denne sammenhæng er short sea-projekter også prioriteret højt inden for TEN-T, og Kommissionen vil fortsat støtte foranstaltninger på dette område med forskning og udvikling og via det nye PACT-program. Desuden erkender Kommissionen, at strategierne for prissætningen inden for de andre transportformer er en vigtig faktor for udviklingen af short sea shipping. Kommissionen har til hensigt at tage dette spørgsmål op i en ny meddelelse om betaling for brug af infrastruktur i et multimodalt perspektiv.

Havnenes betydning for sikkerheden til søs

8. Et bæredygtigt transportsystem forudsætter, at den gældende sikkerhedslovgivning i EU håndhæves konsekvent. Derfor vil Kommissionen fortsat arbejde på at sikre effektiv og ensartet håndhævelse af de internationale lovbestemmelser over for alle skibe, der anløber EU-havne, og harmoniseret anvendelse inden for EU af IMO- og ILO-bestemmelserne vedrørende grænsefladen mellem skib og havn såsom lasthåndtering, teknisk-nautiske tjenester og beskyttelse af de arbejdstagere, der er beskæftiget med lastning og losning.

Miljøbeskyttelse

9. Kommissionen finder det vigtigt at sikre miljøvenlige løsninger i havnesektoren og til søs ved at udvide og forbedre de nuværende faciliteter til modtagelse af affald i alle EU-havne. Kommissionen vil også fortsat arbejde på at fremme ny teknologi for at gøre havneoperationerne så effektive som muligt og sikre bedre udnyttelse af eksisterende faciliteter samt fremme udviklingen af integreret planlægning i og forvaltning af kystarealer, bl.a. gennem strategiske miljøkonsekvensanalyser.

Forskning og udvikling

10. Kommissionen vil fortsat støtte skibsfarts- og havneprojekter i forbindelse med det nuværende og kommende F&U-programmer. Kommissionen har i sit forslag til femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling medtaget to centrale aktioner af relevans for havnerelateret forskning: "Bæredygtig mobilitet og Intermodalitet" og "Marineteknologi". Den fremtidige F&U skal også give de politiske beslutningstagere værktøj i hænde til bedre at kunne vurdere forskellige politiske scenarier, herunder også de foranstaltninger, der skal til for at følge denne grønne op.

Finansiering og betaling for brug af havne og skibsfartsinfrastruktur

11. Ejerforhold, organisationsform og administration af havne varierer både mellem EU-landene og inden for de enkelte lande, hvilket resulterer i meget forskelligartede vilkår i havnesektoren. Det bør overlades til medlemsstaterne at bestemme ejerforhold og organisationsform, men et væsentligt spørgsmål ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt er de finansielle strømme mellem det offentlige, havnemyndighederne, havneoperatørerne og brugerne af havnefaciliteter og -tjenester.
12. Hidtil har Kommissionen ikke betragtet offentlig finansiering af havneinfrastruktur, som er åben for alle brugere, som statsstøtte. Men eftersom havnene i stigende grad opfattes som terminaler,

der hovedsagelig udfører kommercielle aktiviteter med stadigt større inddragelse af den private sektor, og eftersom konkurrencen på dette felt skærpes i hele EU, bør der måske fremover overvejes en anden approach. Derfor mener Kommissionen, at prisen for brugen af havneinfrastruktur bør fastsættes på en sådan måde, at brugerne kommer til at bære de faktiske omkostninger ved de havnetjenester og -faciliteter, de benytter.

13. Hvis EU skal formulere en mere ensartet strategi for havneafgifter i EU bør der vedtages fælles rammebestemmelser i form af et forslag til rådsdirektiv. Rammebestemmelserne kan baseres på princippet om, at afgifterne skal dække udgifter til nyinvesteringer samt driftsomkostninger og eksterne omkostninger både for at sikre, at nyinvesteringer bestemmes af den faktiske efterspørgsel, og for at sikre retfærdig konkurrence mellem havnene på længere sigt. Man skal også være opmærksom på, at det bliver nødvendigt med en vis fleksibilitet for at imødekomme behovene i de mindre udviklede regioner og kunne tage hensyn til de eksterne omkostninger parallelt med, hvad der sker på andre områder i transportsektoren.
14. Kommissionen vil som et første skridt få opdateret informationerne om de finansielle strømme fra den offentlige sektor til de forskellige typer af havne i EU-landene og udarbejde en oversigt over offentlige bevillinger til større havne med international trafik samt gældende regler for fastsættelse af havneafgifter i disse havne. Disse informationer vil være et nyttigt input ved den senere udarbejdelse af fælles rammebestemmelser for fastsættelse af havneafgifter, f.eks. i forbindelse med evalueringen af sådanne reglers mulige indvirkning på de gældende ordninger for havnetaksterne og fastsættelsen af en passende overgangsperiode.
15. Med hensyn til statsstøtte vil Kommissionen bl.a. på grundlag af de informationer, der kan indhentes ved at gøre finansieringen af havne mere gennemsigtig, fortsætte sine undersøgelser af støtte med offentlige midler til aktiver, der benyttes til udførelsen af kommercielle aktiviteter i havne. Kommissionen betragter finansiell støtte, der kun tilgodeser bestemte operatører, som statsstøtte i henhold til traktatens bestemmelser. En sådan strategi vil sikre en mere konsekvent anvendelse af et princip om, at de faktiske omkostninger skal dækkes, fordi investeringer, bortset fra de tilfælde, der er omfattet af undtagelsesreglerne i traktaten, vil blive finansieret af havneforetagenderne på et kommercielt grundlag, og udgifterne til disse investeringer vil således blive skubbet over på brugerne. Det vil i forbindelse med udarbejdelsen af de fælles bestemmelser blive overvejet, hvorvidt det er nødvendigt at etablere en sammenhæng mellem reglerne om statsstøtte og de foreslåede regler om havneafgifter.
16. En sådan EU-strategi for fastsættelse af havneafgifter og finansiering af havneinfrastruktur må desuden gennemføres gradvist og i nøje overensstemmelse med formuleringen af en generel strategi for infrastrukturafgifter og -finansiering inden for alle transportformer. Kommissionen har til hensigt med udgangspunkt i debatten omkring den foreliggende grønbog at udarbejde en meddelelse i 1998 om en intermodal strategi på dette område, som skal indeholde konkrete forslag til formuleringen af hensigtsmæssige bestemmelser for havne.
17. Spørgsmålet om, hvordan skibsfartsinfrastruktur uden for havneområdet skal behandles, må overvejes meget nøje. Hvor det drejer sig om kystbaserede navigationshjælpemidler, bør der overvejes et EU-initiativ om fælles principper for afgiftssystemer med henblik på dækning af udviklings- og investeringsomkostningerne ved sådanne hjælpemidler samt en mekanisme, der kan sikre, at brugerne kommer til at bære en rimelig andel af den finansielle byrde. Med hensyn til lokale navigationshjælpemidler inden for havneområdet og umiddelbart uden for havnen og med hensyn til opmudring af indsejlingsrender til havne må brugerbetalingsprincippet undersøges meget nøje, så der tages det fornødne hensyn til de forskellige geografiske forhold, der gør sig gældende for havnene.

18. Den fremtidige strategi for EU-støtte til havne skal være i tråd med strategien for havneinvesteringer generelt. Bevillinger fra TEN-T-budgetposten skal i havnesektoren først og fremmest anvendes til forundersøgelser, indførelse af EDI-systemer og støtte til kombineret transport. Også projekter med henblik på at forbedre forbindelserne til havnenes opland, især jernbaner og indre vandveje, bør prioriteres. Der skal kunne bevilges støtte fra Samhørighedsfonden og EFRU med hovedvægten lagt på prioriterede projekter, der bidrager til en bedre integrering af havnene i TEN-T, bedre forbindelser til oplandet og renoveringer og moderniseringer inde i havnene.

Havnetjenester og markedsadgang

19. Havnetjenester skal betragtes om en integreret del af søtransportssystemet, eftersom de er absolut nødvendige for, at denne transportform kan fungere hensigtsmæssigt, og dermed bidrager de afgørende til en effektiv og sikker brug af havne- og skibsfartsinfrastrukturen. Gældende praksis har givet anledning til individuelle klager fra brugere og potentielle leverandører af de pågældende tjenester over påståede overtrædelser af EF-traktaten, som Kommissionen er i færd med at undersøge, samt over varierende standarder med hensyn til sikkerheden og servicekvaliteten.

20. Ud over Kommissionens nuværende strategi, som er baseret på en vurdering sag for sag, kan det på EU-plan overvejes at vedtage nogle rammebestemmelser, som tager sigte på en mere systematisk liberalisering af markedet for havnetjenester i de større havne med international trafik, så der i løbet af rimelig tid etableres ensartede og retfærdige vilkår mellem havnene i EU og inden for de enkelte havne, samtidig med at man sikrer overholdelse af havnestandarder og sikkerhedsmæssige krav. Sådanne rammebestemmelser vil under ingen omstændigheder få konsekvenser for Kommissionens vurdering af eventuelle klager i individuelle sager om overtrædelse af konkurrencereglerne.

21. Formålet med liberaliseringsforanstaltningerne skal være at sikre åben adgang til markedet for havnetjenester via hensigtsmæssige mekanismer og krav på grundlag af gennemsigtighed og ikke-diskriminatoriske og ensartede principper for fastsættelse af taksterne, samtidig med at der opstilles fornuftige regler for opfyldelsen af public service-forpligtelser, hvor de skønnes nødvendige, samt for sikkerhedskrav. Der bør som en integreret del af sådanne foranstaltninger på EU-plan fastsættes harmoniserede normer eller i hvert fald minimumskrav med hensyn til de involverede arbejdstageres uddannelse og kvalifikationer og det pågældende udstyrs ydeevne. Alle disse tiltag vil især være relevante for de teknisk-nautiske tjenester, eftersom de kan bidrage til en mere effektiv og sikker brug af havne- og skibsfartsinfrastruktur.

22. Disse tjenesters heterogene karakter og de meget forskelligartede forhold i havnene (med hensyn til størrelse, funktion og geografiske karakteristika) kræver imidlertid en differentieret strategi for liberaliseringen af de forskellige typer havnetjenester og hensyntagen til specifikke situationer, herunder muligheden for at give dispensation i visse tilfælde, hvor det findes berettiget. Enhver form for liberalisering må gennemføres gradvist for at give sektoren tilstrækkelig tid til at tilpasse sig.

Kommentarer er velkomne

23. Formålet med grønbogen er at starte en aktiv debat, der involverer Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, havnemyndigheder, virksomheder i havne- og skibsfartsindustrien og andre relevante interesserede parter samt fagbevægelsen og andre organisationer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter i sektoren. Man opfordres til at fremsætte kommentarer og gøre rede for sine synspunkter til alle de spørgsmål, der er behandlet i denne grønbog.

24. Kommentarer skal være fremsendt til:

Europa-Kommissionen, GD VII.D.4, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, att. Aragon MORALES (fax: +32-2-295 30 76), inden den 1. april 1998. Kommentarer kan også fremsendes via e-mail til: ports-green-paper@dg7.cec.be.

1. INDLEDNING

1. Havnesektoren håndterer over 90% af EU's handel med tredjelande og ca. 30% af den interne trafik i EU samt over 200 mio. passagerer hvert år¹. Der er derfor et klart behov for en moderne, effektiv og konkurrencedygtig europæisk havnesektor, som kan bidrage til princippet om bæredygtig mobilitet og gøre det muligt at integrere søtransporten i transportkæden sammen med de øvrige transportformer. Det skal ses i sammenhæng med de store regionale forskelle, der gør sig gældende i sektoren med hensyn til struktur, drift, organisering og lovgivning.
2. Rom-traktaten indeholder de grundlæggende EF-bestemmelser om konkurrence, statsstøtte, fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret. Med Maastricht-traktaten indførtes desuden nærhedsprincippet og bestemmelser om etablering af transeuropæiske transportnet, som tager sigte på at skabe et integreret transportnet for at opfylde målsætningerne for det indre marked og styrke den økonomiske og sociale samhørighed. Endelig betyder den kommende udvidelse af Den Europæiske Union, at den eksisterende EF-lovgivning, herunder bestemmelserne om transeuropæiske net, vil blive udvidet til også at omfatte de nuværende ansøgerlande.
3. Konkurrencen mellem havnene og inden for de enkelte havne skærpes, og det skyldes flere forhold. Indførelsen af et liberaliseret indre marked, som også omfatter markedet for transporttjenester, den teknologiske udvikling, herunder anvendelse af informationsteknologi og standardisering af lastebærere, og udviklingen af det transeuropæiske net, er alt sammen med til at trække de forskellige dele af Europa tættere sammen og give både transportører og brugere flere valgmuligheder på et intermodalt transportmarked. De større muligheder for at skifte mellem forskellige transportformer sætter øget fokus på alt det, der kan være med til at fordreje handelsstrømmene mellem EU-landene, og understreger behovet for ensartede regler i EU for at sikre princippet om fri og retfærdig konkurrence.
4. Søhavnene er vigtige ikke blot som regionale centre for den økonomiske og sociale udvikling og som led i søtransportsystemet, men også som sammenkoblingspunkter mellem søtransporten og de landbaserede transportformer. I Kommissionens hvidbog fra 1992 om den fælles transportpolitik's fremtidige udvikling blev det understreget, at der må udvikles et mere velafbalanceret transportsystem baseret på miljøvenlige transportløsninger såsom intermodal transport og short sea shipping. I relation til skibsfart og havne blev denne holdning yderligere underbygget i Kommissionens meddelelse fra 1995 om short sea shipping² og i den senere meddelelse fra 1996, "Fremtidsperspektiver for de maritime erhverv i EF"³. Selv om Europas havne håndterer mere gods end nogensinde, lever skibstrafikken inden for Europa rent størrelsesmæssigt ikke op til forventningerne som et foretrukket alternativ til en konstant voksende vejtransportsektor.
5. Debatten omkring europæisk transportpolitik har hidtil ikke fokuseret i tilstrækkelig grad på havnesektoren. Formålet med denne grønbog er derfor at starte en debat om den europæiske havnesektor for at pege på en række problemer, der skal løses på EU-plan, så der på de områder, hvor der er behov for det, kan formuleres sammenhængende politiske tiltag om individuelle havnerelaterede spørgsmål, som kan være med til at forbedre de samlede resultater i sektoren og samtidig imødekomme EU's økonomiske og sociale behov. Hovedmålsætningerne for sådanne politiske tiltag bør først og fremmest være at medvirke til at gøre havnene mere effektive og forbedre havne- og skibsfartsinfrastrukturen ved at integrere havnene i det multimodale transeuropæiske net og for det andet at opfylde EU's traktatfæstede forpligtelse til at sikre fri og retfærdig konkurrence i havnesektoren.

¹ Ifølge EU-landenes egne tal.

² "Udviklingen inden for short sea shipping i Europa: Perspektiver og udfordringer". KOM(95) 317 endelig udg. af 5. juni 1995.

³ "Fremtidsperspektiver for de maritime erhverv i EF - Debatoplæg om de maritime erhvervs konkurrenceevne". KOM(96) 84 endelig udg. af 13. marts 1996.

2. EU'S HAVNE OG ØKONOMIEN

2.1 Generelt

6. EU's havne håndterer ca. 2,7 mia. tons gods om året (1996-tal). Desuden sikrer havnene vitale forbindelser til perifert beliggende lande og øer i EU og bidrager til udviklingen af turismen. Omsætningen i EU's havne i de forskellige skibsfartsregioner var i 1993 følgende:

Region	Deep Sea	Interregionalt	Regionalt	I alt
Østersøen	47	121	98	266
Nordsøen	359	494	355	1209
Atlantehavet	136	219	19	374
Middelhavet	270	146	245	661
I alt	812	980	717	2510

Tabel 1. Anslået omsætning i EU's havne efter region 1993 (mio. tons)⁴

Den seneste udvikling i disse fire regioner er nærmere beskrevet i bilag I.

7. De grundlæggende tendenser i retning af liberalisering af samhandelen og globalisering af verdensøkonomien har stor betydning for den internationale søtransport og for havnene, men det er vanskeligt at forudsige noget om virkningerne på lang sigt. Disse tendenser har i høj grad været med til at ophæve den tidligere tætte sammenhæng mellem selve fremstillingsprocessen og produktionsfaktorenes placering og har tilskyndet til, at fremstillingsaktiviteterne i vidt omfang er blevet flyttet ud til lande med komparative konkurrencemæssige fordele.
8. Også udviklingen i international transport- og kommunikationsteknologi har været med til at sætte gang i disse processer. Øget brug af containere og multimodal integreret transport har revolutioneret handelsoperationerne omkring varer med høj værditilvækst og har givet fabrikanter og speditører mere kontrol og flere valgmuligheder i forbindelse med "produktions-transport-distributionskæden". Effektiv transport bliver endnu mere nødvendig, hvor det drejer sig om varer med høj værditilvækst, som kræver kort forsendelsestid fra produktionsstedet til bestemmelsesstedet for at øge virksomhedernes omsætning og minimere lageromkostningerne.
9. Moderne skibsfart er blevet mere kapitalkrævende på grund af behovet for at opnå stordriftsbesparelser og kunne tilbyde hyppigere tjenester af højere kvalitet, og det har medført en betydelig kapitalkoncentration i erhvervet. Transportørerne danner nye alliancer og logistikselskaber, i mange tilfælde i tilknytning til europæiske distributionstjenester. En sådan rationalisering af tjenesterne betyder, at transportørerne er nødsaget til at begrænse antallet af anløbshavne. Koncentrationen af gods på et begrænset antal havne kan gøre det mere rentabelt at anvende transportformer med stor volumenkapacitet, som f.eks. jernbaner, men det kan på den anden side også resultere i øget brug af vejtransport og dermed virke stik imod hensigten, som var at flytte godstransporten fra vejene over til skibsfarten.
10. Yderligere handelsliberalisering vil utvivlsomt skabe nye og stærkere handelsstrømme og øget behov for skibsfartstjenester. Fagfolk i erhvervet er endnu ikke klar over, hvilken "type" skibsfart der bliver brug for. Nogle forventer, at skibene vil blive stadigt større, mens andre peger på, at tendenserne i retning af udbygning af havnene over hele verden (hvilket gør det økonomisk attraktivt at sejle direkte til bestemmelseshavnen⁵), stordriftsulemper i de større havne, udbygning

⁴ Der er tale om skøn baseret på FN's 1993-statistikker for handelen med varer og EU-landenes egne tal for omsætningen i havnene.

⁵ Hermed menes, at fartøjet sejler direkte til den endelige bestemmelseshavn i stedet for først at anløbe en (større) havn for at omlade til et mindre feeder-fartøj.

af transportinfrastrukturen i Europas randområder og eventuelle fremtidige road pricing-strategier, som vil gøre vejtransport over længere afstande mindre attraktiv, alt sammen vil medvirke til, at mindre skibe går direkte til bestemmelseshavnene. Virkningen kan blive en mere velafbalanceret trafikstrøm og havneudvikling i Europa.

11. Uanset hvordan det fremtidige scenarium bliver, er der én ting, der står klart: Europas konkurrenceevne på eksportområdet i en global økonomi afhænger i stigende grad af gode og omkostningseffektive transport- og havnesystemer. Desuden betyder det forhold, at EU i stigende grad lægger vægt på udviklingen af det transeuropæiske transportnet med det formål at skabe tættere økonomisk og social integration, øget beskæftigelse og vækst og mere bæredygtig mobilitet, at havnene kommer til at spille en endnu større rolle i transportsystemet. Udviklingen af EU's multimodale transportnet måtte således betegnes som meget mangelfuld, hvis den ikke omfattede de sammenkoblingspunkter, som havnene udgør.
12. Kommissionen finder det derfor vigtigt at fremme havnesektoren ved hjælp af en række foranstaltninger og aktioner, der tager sigte på at forbedre de samlede resultater i sektoren. Der er bl.a. tale om aktioner, der skal forbedre havnenes effektivitet, bidrage til afskaffelsen af alvorlige hindringer for handelen og støtte forbedringer i havne- og havnerelateret infrastruktur, således at havnene kan nå op på en passende høj standard i hele EU under behørig hensyntagen til de eksisterende regionale forskelle.

2.2 Havnenes nye rolle i en stadigt mere konkurrencepræget kontekst

13. Havnene i Europa er ligesom mange andre steder i verden i mange tilfælde af de politiske ledere blevet betragtet som vækstpoler og omdrejningspunkter for national og regional udvikling⁶, og havnene er ofte blevet brugt som redskaber i den regionale planlægning. I mange EU-lande er det gjort ved via regionalpolitikken at kanalisere offentlige investeringer ud til havne og havnerelateret infrastruktur for at stimulere udviklingen på landsplan. Med tiden er de større europæiske havne blevet kommercielle transport- og servicecentre for international og intermodal transport og fragt med stadigt flere container- og roll-on-roll-off-faciliteter. Til denne form for operationer er lasthåndteringstjenesterne i vidt omfang blevet standardiseret og rationaliseret og derfor mindre arbejdskraftintensive. Disse havne skaber dog stadig værditilvækstaktiviteter ved at fungere som håndterings-, service-, distributions- og logistikcentre for alle transportformer, tilbyde nye datakommunikations- og teknologiløsninger og enklere administrative procedurer og ved selv at optræde som aktive kommercielle aktører i transportkæden.
14. Gennemførelsen af det indre marked og tilstedeværelsen og udbygningen af transportnet inde i landet over hele Europa har skærpet konkurrencen mellem havnene ganske betydeligt, især konkurrencen om at tiltrække omladningsgods baseret på standardiserede lastebærere. Det tidligere (nødvendige) nationale opland til havnene er ved at forsvinde, og det betyder, at prissætning, havneudvikling og finansieringsafgørelser i relation til en bestemt havn kan få stor virkning for nabohavnene både nationalt og internationalt. Det betyder også, at det er relevant og ønskeligt at operere med en mere samordnet strategi for udviklingen af havnene på paneuropæisk plan, bl.a. for at sikre, at havnene konkurrerer på et sundt kommercielt grundlag om både eksisterende kunder og nye kunder, og samtidig at fremhæve havnenes afgørende rolle for optimeringen af det transeuropæiske transportnet. Man skal dog huske på, at havnene er led i det samlede transportsystem, og at investeringer og prissætningspolitik inden for andre transportformer kan få store konsekvenser også for havnene. Derfor må en ny strategi for havnesektoren også ses i en bredere intermodal sammenhæng.

⁶ Karakteristiske eksempler finder man i de såkaldte "Maritime Industrial Development Areas" (MIDA) i Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Marseille og Genova.

3. EU'S HAVNE OG DEN FÆLLES TRANSPORTPOLITIK

3.1 Generelt

15. Selv om der ikke hidtil har været fokuseret så kraftigt på havnene i forbindelse med udviklingen af den fælles transportpolitik, afspejles deres betydning for transportsystemet dog i det forhold, at de figurerer i ganske mange af EU's politikker. I dette kapitel redegøres der kort for den hidtidige og den aktuelle udvikling på dette felt. De efterfølgende kapitler indeholder en mere detaljeret gennemgang af to områder af særlig betydning for den fremtidige udvikling af den fælles transportpolitik, nemlig finansiering og betaling for brug af infrastruktur og havnetjenester.

3.2 Havnenes rolle i det transeuropæiske transportnet

16. Artikel 129 B og C i traktaten om Den Europæiske Union indeholder bestemmelser om udviklingen af det transeuropæiske transportnet (TEN-T). Ifølge disse bestemmelser "tager Fællesskabets indsats sigte på at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net. I denne indsats tilgodeses især nødvendigheden af at skabe forbindelse mellem på den ene side ømråder, indlandsområder og randområder og på den anden side Fællesskabets centrale områder." Formålet er at give EU's borgere, erhvervsdrivende og regionale og lokale administrative enheder mulighed for fuldt ud at udnytte fordelene ved det indre marked. Det er klart, at man ikke kan opnå en sådan sammenkobling og interoperabilitet og optimering af TEN-T generelt, medmindre havnene indgår i ligningen som et afgørende element i et integreret europæisk transportnet.

17. Formålene med at inddrage havnene i TEN-T-strategien er således kort og godt følgende:

- at gøre det europæiske transportsystem mere effektivt,
- at stimulere væksten i den interne handel i EU og handelen med tredjelande, herunder med EU's nærmeste naboer (EFTA, Central- og Østeuropa, Middelhavsområdet og Nordafrika),
- at afhjælpe overbelastningen af de vigtigste landkorridorer og minimere de eksterne omkostninger ved europæisk transport ved at bidrage til udviklingen af short sea shipping,
- at skabe bedre adgang til randområderne og styrke den økonomiske og sociale samhørighed inden for EU ved at forbedre de interne skibsfartsforbindelser med særlig hensyntagen til ømråder og randområder.

18. Retningslinjerne for udviklingen af TEN-T⁷, som fastslår, hvilke opgaver der skal prioriteres højest i relation til EU's transportinfrastrukturpolitik, omfatter ikke et kort over havne. Efter en anmodning fra Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af retningslinjerne er havneafsnittet imidlertid ved at blive justeret, så det også kommer til at omfatte et kort over havne og reviderede kriterier for, hvad der skal betragtes som projekter af fælles interesse. Inddragelse af søhavne som vigtige sammenkoblingspunkter er helt i tråd med selve idéen i et multimodalt net. Der anvendes objektive kriterier, som f.eks. tal for fragtomsætningen, ved udvælgelsen af de havne, der skal figurere på kortet. Desuden skal der tages hensyn til, at ét af formålene med EU's transportpolitik er at fremme short sea shipping, og at skibsfartselementet i nettet i mange tilfælde sikrer vigtige forbindelser til randområder og øer. Det betyder, at man skal medtage havne i alle egne af EU, hvor der kan foreslås projekter, som har til formål at fjerne transportmæssige flaskehalse, men samtidig skal man være opmærksom på, at inddragelse af alt for mange havne kan indvirke negativt på short sea shipping, som kræver en vis koncentration af fragten for at kunne fungere. Det bliver derfor nødvendigt også fremover at overveje flere objektive kriterier for udvælgelsen af havne for at sikre, at havnene integreres i den multimodale transportkæde.

19. Hvis havnene skal integreres i det multimodale net, er det nødvendigt at prioritere projekter af fælles interesse, der bidrager til at etablere de manglende forbindelsesled mellem havnene og de

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet.

øvrige transportformer, især jernbaner og indre vandveje, men også projekter om elektronisk dataudveksling (EDI). Finansieringen af sådanne projekter er omhandlet i kapitel 4 i denne grøn bog.

Aktion

Det er Kommissionens opfattelse, at det vil være en fordel for etableringen af det multimodale net at integrere havne fuldt ud i TEN-T, især i betragtning af behovet for at sikre forbindelser til randområder og støtte udviklingen af short sea shipping. Et forslag om at tilpasse de nuværende retningslinjer for udviklingen af TEN-T i overensstemmelse hermed vil blive forelagt samtidig med denne grøn bog.

3.3 Forbindelser til tilgrænsende tredjelande

20. Både Traktaten og TEN-T-retningslinjerne giver mulighed for et samarbejde med nabolande for at fremme projekter af fælles interesse og sikre nettenes interoperabilitet i hele Europa. Et af målene er at forbinde TEN-T med net uden for EU, især i Central- og Østeuropa og i Middelhavsområdet. Det er blevet endnu vigtigere i lyset af den kommende udvidelse af EU for at få de nye ansøgerlande fuldt integreret. For at lette denne integrering og forberede tiltrædelsen har Kommissionen iværksat en vurdering af transportinfrastrukturbehovene (Transport Infrastructure Needs Assessment, TINA)⁸. Havne- og skibsfartssektoren er af stor betydning for økonomien i flere af de lande, der forventes at komme med i første optagelsesrunde, og der bliver brug for omfattende investeringer i transportoperationer og infrastruktur (inklusive havne) både før og efter tiltrædelsen for at bringe disse lande udviklingsmæssigt på niveau med resten af EU.

21. I betragtning af mulighederne for og bestræbelserne på at øge samhandelen mellem EU og de nærmestliggende tredjelande bør der arbejdes på at højne standarden i havnene i disse lande, især de havne, der er involveret i de største handelsstrømme i EU, så de kommer op på den standard, der findes i EU. Generelt vil det betyde fortsat støtte til renovering og modernisering, indførelse af grundlæggende normer for sikkerhed og miljøbeskyttelse og om nødvendigt forbedring af sikkerheden, kontrollen og registreringen af fragt. PHARE- og TACIS-programmet (i Østersøområdet, Adriaterhavet og Sortehavsområdet) og MEDA-programmet⁹ (i Middelhavsområdet) vil kunne yde finansiell støtte med henblik på opfyldelsen af disse mål. Desuden er der oprettet arbejdsgrupper for søtransport og transport ad indre vandveje for aktivt at støtte samarbejdet gennem udvælgelse af projekter af fælles interesse.

Aktion

Den fremtidige udvidelse af EU understreger behovet for at udvide TEN-T til også at omfatte vore nabolande. Kommissionen vil fortsat arbejde sammen med alle tilgrænsende tredjelande i de relevante fora om at udvælge projekter af fælles interesse og anvende disponible midler så effektivt som muligt.

3.4 Havne som omstignings- og omladningspunkter i den intermodale transportkæde

22. Intermodaliteten er et væsentligt element i EU's fælles transportpolitik med henblik på bæredygtig mobilitet. Målet er at tilvejebringe det nødvendige grundlag for en optimal integrering af de forskellige transportformer og en optimal udnyttelse af deres kapacitet, så der skabes mulighed for en effektiv anvendelse af transportsystemet i form af sammenhængende, kundeorienterede dør-til-dør-tjenester, der tilskynder til innovation og konkurrence mellem transportoperatører.¹⁰

⁸ TINA-processen blev vedtaget på det fælles møde mellem Rådet (transportministrene) og ministrene fra de ti ansøgerlande i Central- og Østeuropa. Processen, der støttes med midler fra det fælles PHARE-transportprogram, tager sigte på at definere et fremtidigt TEN-T i et udvidet EU. Den er baseret på TEN-retningslinjerne og omfatter alle transportformer.

⁹ MEDA-programmet kan støtte projekter, hvori deltager to eller flere lande i regionen.

¹⁰ "Intermodalitet og intermodal godstransport i Den Europæiske Union - En systemorienteret løsningsmodel for godstransporten". KOM(97) 243 endelig udg. af 29. maj 1997.

23. Havnene er afgørende sammenkoblingspunkter i intermodal transport, hvor både gods og passagerer skifter mellem søtransport og landbaserede transportformer. Større effektivitet i havnene vil således bidrage til at integrere transportformerne i et fælles system, der giver mulighed for bedre udnyttelse af jernbaner¹¹, indre vandveje og søtransport - alle sammen transportformer, som hver for sig ikke altid giver mulighed for dør-til-dør-levering, således som vejtransporten gør.

24. Et af de vigtigste krav i forbindelse med intermodal transport og et væsentligt mål for udviklingen af TEN-T er, at transportformerne skal hænge fysisk sammen, f.eks. via bedre forbindelser mellem oplandet og havnene. Effektiv intermodalitet afhænger imidlertid også af en række andre vigtige faktorer, som må undersøges nærmere og indgå i overvejelserne fremover. F.eks. medfører brug af mere end én transportform ekstra omladningsomkostninger, risiko for mindre præcision i leveringen samt mere komplicerede administrative procedurer. Anvendelsen af moderne informationssystemer er helt afgørende i den forbindelse. Sådanne systemer er allerede i brug i de større europæiske havne, men mangler stadigvæk i udbredt grad andre steder i EU¹². Målet for fremtidige projekter vedrørende intermodalitet skal være at sikre interoperabilitet og sammenkobling af sådanne systemer, f.eks. gennem udvikling af ét fælles informationssystem, der optimerer kommunikationen mellem havnen og kunderne, reducerer papirarbejdet og forbedrer havnenes service og forvaltning. Lige så vigtige er foranstaltninger vedrørende standardisering af lastebærere¹³ og harmonisering af lovgivningen på området.

Aktion

Hensigtsmæssige infrastrukturforbindelser til TEN-T er afgørende for at kunne optimere havnenes funktion i dør-til-dør-transportkæden. Lige så vigtige er imidlertid andre foranstaltninger såsom standardisering af lastebærere, integrering af datakommunikationssystemer m.m. Kommissionen vil støtte aktioner, der har til formål at forbedre havnenes position som intermodale omstignings- og omladningspunkter, herunder finansiere forsknings- og demonstrationsprojekter om styre- og forvaltningssystemer samt foranstaltninger, der kan fremme innovationen og støtte udviklingen af et konkurrencedygtigt intermodalt transportsystem.

3.5 Havnene og udviklingen af short sea shipping i Europa

25. Blandt de vigtigste mål for EU's transportpolitik er fremme af miljøvenlige transportformer, især short sea-skibsfart, og effektiv integrering af disse transportformer i multimodale transportkæder og net. På trods af voksende omsætning i europæiske havne er det endnu ikke lykkedes for europæisk skibstrafik at opnå nogen væsentlig forøgelse af sin markedsandel i forhold til vejtransportsektoren. Der er flere grunde hertil, bl.a. terminalomkostninger og ekspeditionstider i havnene, utilstrækkelig infrastruktur, uensigtsmæssige institutionelle forhold i havnene, dårlig tilpasningsevne til multimodale transportsystemer og manglende information til speditører.

26. Kommissionen pegede i sin meddelelse om short sea shipping¹⁴ på en række initiativer, der er nødvendige for at fremme short sea shipping i Europa, og understregede behovet for at gøre havnene mere effektive. I det såkaldte "Maritime Industries Forum", som Kommissionen oprettede i 1992, har panelet om short sea-skibsfart ved flere lejligheder taget disse spørgsmål op og præsenteret erhvervet, medlemsstaterne og Kommissionen for forskellige anbefalinger. Et vigtigt spørgsmål i denne sammenhæng har været de omfattende papir- og procedurekrav i

¹¹ Kommissionen støtter udviklingen af et sådant system i forbindelse med særprogrammet for transport under det fjerde rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (OSIRIS-projektet).

¹² Kommissionen støtter udviklingen af sådanne systemer i forbindelse med særprogrammet for transport under rammeprogrammet for forskning og teknologisk udvikling (INTERPORT og BOPCOM) og i forbindelse med udviklingen af informationssamfundet (MARTRANS).

¹³ En ny COST-aktion (COST 339) om tekniske og økonomiske vilkår for brug af mindre intermodale transportenheder (mindre containere) over hele Europa er under forberedelse. Aktionen tager sigte på at udvikle forberedende standarder.

¹⁴ "Udviklingen inden for short sea shipping i Europa: Perspektiver og Udfordringer". KOM(95) 317 endelig udg. af 5. juni 1995.

havnene, idet der fortsat opereres med en række besværlige procedurer og praksis, som i de fleste tilfælde ligger uden for havnens egen kontrol, men som pålægger kommercielle operatører væsentlige udgifter og stiller søtransporten ringere i forhold til andre transportformer. Kommissionen har derfor indledt en konkret undersøgelse for at finde frem til de krav i havnene, som er af betydning for skibsfartserhvervet i Europa, og sammenholde dem med, hvad der kræves i forbindelse med landbaseret transport. Man er især opmærksom på toldmæssige krav og toldmyndighedernes effektivitet med hensyn til papirbehandlingen. I denne forbindelse betragtes indførelsen af EDI-systemer som et vigtigt redskab til at forbedre informationsstrømmen mellem toldmyndighederne og andre parter i transportkæden. Om nødvendigt vil Kommissionen anbefale aktioner, der skal gøre procedurerne mere strømlinede og integrere dem i søtransporten og i transportkæden som helhed.

27. I juli 1996 forelagde Kommissionen et udkast til rådsforordning¹⁵, som tager sigte på at udvide PACT-programmet¹⁶. Det nye PACT-program skal kunne yde støtte til kombitransportprojekter, der også omfatter short sea-skibsfart. En række projekter er allerede under gennemførelse med støtte fra PACT i regnskabsåret 1997.

28. Det er nødvendigt, at alle parter i transportkæden arbejder tæt sammen, hvis short sea-operatører skal involveres effektivt og konkurrencedygtigt i dør-til-dør-transportløsninger. Uanset kommercielle hensyn og overvejelser bør havne tilskyndes til at arbejde bedre sammen, især inden for datakommunikation, harmonisering af procedurer og udveksling af knowhow.

29. En af de vigtigste faktorer, som kan bidrage til at skabe vækst i short sea shipping i Europa, er en prissætningspolitik inden for vejtransport, som i højere grad sikrer indregning af de eksterne omkostninger ved denne transportform. En sådan politik, som Kommissionen allerede har foreslået i sin grønbog "Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet"¹⁷, må forventes at gøre konkurrencen mellem både havne og transportsystemer mere retfærdig og effektiv og resultere i en mere jævn fordeling af trafikken i Europa.

Aktion

Kommissionen betragter fortsat udviklingen af short sea shipping som et af de vigtigste mål for den fremtidige transportpolitik. I den forbindelse vil Kommissionen overveje, hvordan procedurerne i havnene kan forenkles og harmoniseres, og den vil prioritere short sea-projekter i forbindelse med TEN-T og fortsat støtte foranstaltninger på dette område inden for rammeprogrammet for forskning og teknologisk udvikling og det nye PACT-program. Desuden har Kommissionen til hensigt at tage spørgsmålet om prissætning inden for de forskellige transportformer op i en ny meddelelse om betaling for brug af infrastruktur i et multimodalt perspektiv.

3.6 Sikkerheden til søs og miljøet

30. Havnene er de mest oplagte steder, hvor overholdelsen af de internationale regler eller EF-regler om sikkerheden til søs bedst kan kontrolleres og håndhæves ensartet. EU's politik for sikkerheden til søs, som tager sigte på at eliminere den del af skibsfarten, der ikke lever op til kravene, gennem konsekvent håndhævelse af den internationale lovgivning, fokuserer først og fremmest på skibe. Den har dog også direkte indvirkning på havnene, eftersom havnene er forpligtet til at medvirke ved lovgivningens gennemførelse og håndhævelse¹⁸ og sikre havnetjenester af høj kvalitet, f.eks. lodsbestand, fortøjning og bugsering, som alt sammen hænger nøje sammen med skibenes

¹⁵ KOM(96) 335 endelig udg. af 27. juli 1996.

¹⁶ Pilot Actions for Combined Transport (program for kombitransportprojekter).

¹⁷ "Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet - Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union". KOM(95) 691 endelig udg.

¹⁸ Ensartet håndhævelse af internationale regler for alle skibe, der opererer i EU's farvande, er netop formålet med direktiv 95/21/EF om havnestatskontrol. I henhold til direktivet skal havnemyndigheder og lodstjenester samarbejde ved at give relevante informationer og bistå inspektørerne med at udpege skibe, der ikke opfylder kravene, så de inspiceres som de første.

sikkerhed. Hvis sikkerhedsreglerne ikke håndhæves ensartet i havnene, kan det desuden virke konkurrencefordrejende, og det er et væsentligt element, der skal indgå i overvejelserne ved vurderingen af eventuelle nye initiativer inden for sikkerheden til søs.

31. Kommissionen er i færd med at undersøge vilkårene for harmoniseret anvendelse inden for EU af den internationale søfartsorganisations (IMO) forskellige bestemmelser om håndtering af gods. Det ville medføre en markant forbedring af sikkerheden, hvis skibe og terminaloperatører var forpligtet til at overholde reglerne i udkastet til IMO-adfærdskodeks for sikker losning og lastning af bulkskibe, og hvis reglerne desuden blev håndhævet via havnestatskontrollen. Desuden ville overholdelse af reglerne om stuvning og sikring af last og sikkerheden ved løfteudstyr, som f.eks. ILO's konvention nr. 152 om erhvervsbetingede risici¹⁹, bidrage til at øge sikkerheden og beskyttelsen af de arbejdstagere, der er beskæftiget med håndtering af gods.
32. IMO har også vedtaget en række internationale konventioner, kodekser og resolutioner om miljøbeskyttelse. EU er allerede begyndt at træffe foranstaltninger til at sikre ensartet anvendelse af disse internationale regler og lovforskrifter²⁰, og også her kommer havnemyndighederne til at spille en afgørende rolle. En af de vigtigste kommende retsakter i denne henseende af betydning for havnene er formentlig det forslag til direktiv om brugen af faciliteter til modtagelse af affald i europæiske havne, som Kommissionens tjenestegrene arbejder på i øjeblikket. Forslaget bygger på en erkendelse af, at skibene slipper alt for meget affald ud under sejladserne på trods af bestemmelserne i MARPOL-konventionen. Direktivudkastet skal bidrage til at forbedre de eksisterende modtagelsesfaciliteter i EU's havne og sikre, at skibene også benytter dem. Der bør gøres mere for at forebygge olieudslip i havet - enten ved uheld eller med fuldt overlæg. Det kan gøres ved, at der udarbejdes omfattende overvågningsprogrammer, tilbydes bedre uddannelse og indføres mere effektive regler og sanktioner.
33. Infrastrukturprojekter kan have negativ indvirkning på miljøet, og det skal der altid tages hensyn til i forbindelse med miljølovgivning i form af de fornødne miljøkonsekvensanalyser. Havne ligger ofte i nærheden af tæt befolkede områder eller områder, hvor der skal tages særligt hensyn til beskyttede eller truede naturtyper og arter. Resultatet er, at havneudvikling ofte foregår på vanskelige vilkår og skal opfylde særlige krav. Der er allerede vedtaget EF-lovgivning for at løse dette problem og fremme miljøvenlige løsninger, f.eks. direktivet om miljøkonsekvensanalyser²¹ og direktiverne om beskyttelse af henholdsvis vilde fugle og vilde dyr og planter²².
34. Desuden skal nyt havnebyggeri også ses i sammenhæng med en integreret planlægning for kystarealerne, idet der må tages hensyn til de samfundsøkonomiske og miljømæssige behov og krav i det omgivende kystområde. Det forslag til rådsdirektiv om vurdering af bestemte planers og programmets virkning på miljøet²³, som Kommissionen har vedtaget, kan komme til at spille en vigtig rolle i så henseende. Strategiske miljøkonsekvensanalyser af transportudviklingsplaner kan betyde, at man i højere grad vil overveje alternativer og inddrage de forskellige myndigheder og offentligheden i planlægningsprocessen. Endelig har De Europæiske Søhavnes Organisation (ESPO) med støtte fra Kommissionen offentliggjort en adfærdskodeks, som udgør et hensigtsmæssigt grundlag for planlægningen af havnebyggeri i relation til beskyttelse af miljøet i havneområder.

¹⁹ Konvention om sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen (havnearbejde) fra 1979.

²⁰ Der er allerede vedtaget lovgivning om (i) oplysningspligt for skibe, der sejler med farligt eller forurenende gods, og (ii) udvikling af mere miljøvenlige olietankskibe (SBT-forordningen).

²¹ Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF fra marts 1997.

²² Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

²³ KOM(96) 511 endelig udg. EFT nr. C 129 af 25.4.1997.

35. Ny teknologi og mere effektiv drift af havnene skal ses som øgede muligheder for at udnytte de eksisterende faciliteter bedre i stedet for at bygge nye. I områder med mange havne kan en bedre samordning og specialisering mellem havnene også medvirke til at mindske behovet for nyt havnebyggeri. Hvis beslutninger om ny havneinfrastruktur baseres udelukkende på efterspørgslen, vil det også virke i samme retning, fordi det vil mindske risikoen for overskudskapacitet og tilskynde til øget effektivitet i havnene. De steder, hvor der er reelt behov for nyt havnebyggeri, må miljølovgivningen håndhæves konsekvent og korrekt.

Aktion

Kommissionen vil fortsat arbejde på at sikre effektiv og ensartet håndhævelse af de internationale lovbestemmelser over for alle skibe, der anløber EU-havne, og harmoniseret anvendelse inden for EU af IMO- og ILO-bestemmelserne vedrørende grænsefladen mellem skib og havn såsom Godshåndtering, teknisk-nautiske tjenester og beskyttelse af de arbejdstagere, der er beskæftiget med lastning og losning. Desuden finder Kommissionen det vigtigt at sikre miljøvenlige løsninger i havnesektoren og til søs ved f.eks. at udvide og forbedre de nuværende faciliteter til modtagelse af affald i alle EU-havne. For at sikre, at der i højere grad tages hensyn til miljøet ved planlægningen af havnebyggeri, vil Kommissionen fortsat fremme udviklingen af integreret planlægning i og forvaltning af kystarealer, herunder også lade foretage strategiske miljøkonsekvensanalyser. Kommissionen vil fortsat arbejde på at fremme ny teknologi for at gøre havneoperationerne så effektive som muligt og sikre bedre udnyttelse af eksisterende faciliteter.

3.7 Forskning og udvikling

36. En meget væsentlig del af det igangværende særprogram for forskning og udvikling på transportområdet vedrører havnerelateret forskning, herunder de tidligere nævnte projekter om intermodalitet og short sea-skibsfart²⁴. Denne forskningsindsats omfatter også offentligt/privat finansierte F&U-projekter om information og kommunikation, sporing af last og AEI-systemer²⁵, analyser af administrative, informationsmæssige og organisatoriske aspekter i relation til havne samt dertil knyttede beslutningsstøtteværktøjer til havnes (re)organisering, ressourceplanlægning og forvaltning og deres rolle som omladningspunkter i den intermodale transportkæde. Projekterne drejer sig også om miljømæssige spørgsmål såsom anvendelsen af MARPOL-regler i havne, effektiv opmudring og relationerne mellem havnene og det omgivende bymiljø. Samtidig forskes der i ny omladningsteknologi i forbindelse med særprogrammet for industri- og materialeteknologi (IMT).

37. Ny teknologi såsom geografiske informationssystemer (GIS) og især elektroniske kortvisnings- og informationssystemer (ECDIS)²⁶, er i øjeblikket ved at blive vurderet og integreret i trafikstyringen i havneområder med henblik på mere effektiv og sikker navigation. Udviklingen af en "Cargo Black Box" (CBB) vil kunne lette toldprocedurerne i havnene og kan således blive løsningen på ét af de største problemer, der hindrer mere udbredt brug af short sea-skibsfart. Nyudviklede metoder såsom formel sikkerheds- og miljøanalyse (FSEA) vil også kunne bruges som målestok ved vurderingen af kvalitetsmæssige, sikkerhedsmæssige og miljømæssige foranstaltninger. Blandt de miljømæssige initiativer skal nævnes Kommissionens demonstrationsprogram for integreret forvaltning af kystarealer. Formålet med programmet er bl.a. at forbedre samarbejdet mellem myndigheder og enkeltpersoner, der beskæftiger sig med udviklingen i kystområder.

²⁴ Der gennemføres i øjeblikket projekter for fremme af short sea-skibsfart i forbindelse med det fjerde rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling i form af en samordnet aktion om short sea-skibsfart.

²⁵ AEI: Automatic Equipment Identification.

²⁶ Ud over særprogrammet for forskning og teknologisk udvikling på transportområdet er der i øjeblikket to COST-aktioner i gang, som vedrører havne, nemlig det førnævnte COST 339 samt COST 326 om elektroniske kortvisnings- og informationssystemer.

Kommissionen vil fortsat støtte skibsfarts- og havneprojekter i forbindelse med både det nuværende og kommende F&U-programmer. Kommissionen har i sit forslag til femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling²⁷ medtaget to centrale aktioner af relevans for havnerelateret forskning: "Bæredygtig mobilitet og Intermodalitet" og "Marineteknologi". Formålet skal være at forbedre havnenes drift, deres pålidelighed og præcision og deres økonomiske resultater og gøre dem mere miljøvenlige samt at udvikle havne som led i den intermodale transportkæde. Det bliver f.eks. en stor udfordring at integrere kommercielle og sikkerhedsrelaterede informationer. Den fremtidige F&U skal også give de politiske beslutningstagere værktøjer i hænde til bedre at kunne vurdere forskellige politiske scenarier, herunder også dem, der skal til for at følge denne grønbog op.

4. FINANSIERING OG BETALING FOR BRUG AF HAVNE OG SKIBSFARTSINFRASTRUKTUR

4.1 De forskellige nationale strategier og aktuelle tendenser

38. Principperne for finansiering af havne og skibsfartsinfrastruktur i Europa og for betaling for brugen varierer ganske betydeligt, hvilket skyldes væsentlige forskelle med hensyn til ejerforhold og organisationsform. Havne kan ejes af enten staten, regionale eller lokale myndigheder eller private virksomheder. De offentlige myndigheder er under alle omstændigheder ofte involveret i forvaltningen af havnene, som er undergivet forskellige grader af regulering og tilsyn. Tidligere blev havnene som oftest betragtet som handelsfremmende faktorer og vækstpoler for regional og national udvikling, der leverede tjenester af almen økonomisk interesse fra den offentlige sektor, og som hovedsagelig burde finansieres via skatten. Nu går tendensen derimod i stigende grad i retning af at opfatte havne som kommercielle enheder, som bør have dækket deres omkostninger fuldt ud af de brugere, der har direkte fordel af dem. Samtidig har visse havne og skibsfartsinfrastrukturer, som f.eks. bølgebrydere og visse navigationshjælpemidler, i langt de fleste EU-lande traditionelt har været betragtet som offentlige goder²⁸, mens en række havnetjenester (først og fremmest de teknisk-nautiske tjenester, som er beskrevet nedenfor) er forbundet med public service-forpligtelser, fordi de hænger sammen med sikkerheden i havnen og beskyttelsen af miljøet.
39. På trods af de store forskelle med hensyn til principperne for finansiering af havnefaciliteter og -tjenester kan der dog registreres en tendens i øjeblikket i retning af øget privat engagement i havneaktiviteter, især de mere kommercielt prægede aktiviteter som f.eks. lasthåndtering. Resultatet er, at finansieringen af havnefaciliteter til disse formål i stigende grad bliver den private sektors ansvarsområde, mens havnemyndighederne begrænser sig til at fungere som "husvært" ("landlord") og tage sig af finansieringen og driften af de faciliteter, som er af afgørende betydning for sikker og effektiv drift af havnen som helhed. Samtidig er der tegn på, at visse havne fremover vil satse aktivt på de kommercielle funktioner i samarbejde med private partnere både inden for og uden for havnen for at kunne tilbyde kunderne dør-til-dør-tjenester.
40. Tendensen i retning af øgede private interesser i havne kan dels forklares ud fra aktuelle økonomiske hensyn, dels tilskrives en bemærkelsesværdig holdningsændring med hensyn til havnenes funktion og rolle. For det første betragtes kravet om, at havneprojekter skal være økonomisk eller endog finansielt levedygtige, som en nødvendighed i en situation, hvor ressourcerne til infrastrukturudvikling har vist sig at være knappe, og hvor inddragelse af den private sektor enten alene eller i form af offentlige/private partnerskaber accepteres som en stadigt

²⁷ KOM(97) 142.

²⁸ Forstået på den måde, at (i) ingen individuel bruger kan hindres i at benytte dem, selv om den pågældende ikke er indstillet på at være med til at dække omkostningerne ved dem, at (ii) bruger A's forbrug ikke påvirker bruger B's forbrug, og at (iii) omkostningerne ved tilvejebringelsen af de pågældende goder ikke varierer med forbruget.

mere almindelig og ønskværdig udvikling²⁹. For det andet betyder det forhold, at havne først og fremmest benyttes til kommercielle formål, at de i mange tilfælde kun betjener en forholdsvis begrænset brugergruppe, og at de typisk private organisationsstrukturer, de følger, adskiller dem fra de rene offentlige goder, hvormed de ofte sammenlignes. Det kan således hævdes, at havneindustrien er ved at bevæge sig væk fra en situation, hvor der hovedsagelig blev brugt offentlig kapital til at levere fælles brugerfaciliteter, og gå ind i en ny fase, hvor der anvendes kapital fra forskellige kilder til at etablere terminaler, som imødekommer mere snævert definerede kommercielle brugergruppers logistikbehov. Dermed mister argumentet om havnenes betydning som værende af "almen økonomisk interesse" noget af sin vægt og giver plads for en mere kommercielt orienteret holdning til prissætning og finansiering af infrastruktur.

4.2 Den hidtidige EU-strategi

41. På EU-plan har man været meget tilbageholdende med at involvere sig i spørgsmålet om finansiering og betaling for brug af havne og skibsfartsinfrastruktur, eftersom EU-landenes holdning hertil er så vidt forskellige.
42. Med hensyn til spørgsmålet om statsstøtte har Kommissionen den holdning, at offentlige investeringer i havneinfrastruktur, som er tilgængelig for alle brugere på et ikke-diskriminatorisk grundlag, ikke skal opfattes som statsstøtte i den i EF-traktatens artikel 92 fastsatte betydning³⁰. Sådanne investeringer er dermed blevet betragtet som almene foranstaltninger, idet der er tale om udgifter, som staten må afholde som led i sit ansvar for planlægningen og udviklingen af et transportsystem i hele offentlighedens interesse. Det samme gælder for navigationshjælpemidler og anden skibsfartsinfrastruktur til gavn for hele skibsfarten. Til gengæld betragtes specifikke investeringer, der favoriserer visse operatører frem for andre, som statsstøtte, men de kan eventuelt blive omfattet af de i traktaten hjemlede undtagelser, f.eks. hvor der er tale om regionaludviklingsprojekter, som er omhandlet i artikel 92, stk. 3, litra c).
43. En afgørende forudsætning for effektiv og retfærdig håndhævelse af ovennævnte bestemmelser om statsstøtte er, at havnene fremlægger regnskaber, der er tilstrækkeligt gennemsigtige i finansiell henseende. Regnskaberne bør vise de finansielle strømme fra det offentlige til havnesektoren, og de bør give mulighed for at foretage fornuftige sammenligninger mellem havne. I dag er de finansielle relationer mellem den offentlige sektor, havnene og andre foretagender, der opererer i havnene, imidlertid i mange tilfælde meget uklare, hvilket skyldes de yderst komplicerede institutionelle og finansielle ordninger, der gælder for havne og skibsfartsinfrastruktur i Europa.
44. Kommissionens direktiv 80/723/EØF³¹ om gennemsækeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder gælder for offentlige havne med en årlig omsætning på over 40 mio. ECU i de to regnskabsår forud for det år, hvori der stilles offentlige midler til rådighed. Uanset omsætningen forlanger Kommissionen imidlertid oplysninger fra medlemsstaterne, hvis den, f.eks. foranlediget af en klage, har mistanke om, at der kan være givet statsstøtte til bestemte havne. I henhold til gældende retspraksis på dette område er medlemsstaterne forpligtet til at give de pågældende oplysninger på Kommissionens forlangende også i de tilfælde, hvor økonomiske aktiviteter af industriel eller kommerciel karakter er integreret i den offentlige forvaltning.

²⁹ Således som det blev understreget i den endelige rapport fra "Den Højststående Gruppe om offentlige/private partnerskaber med henblik på finansiering af transportprojekter som led i transeuropæiske net" (VII/321/97), som senere er blevet fulgt op af en meddelelse fra Kommissionen (KOM(97) 453 endelig udg.).

³⁰ Åben adgang til brug af havneinfrastruktur betyder normalt, at der skal være adgang for (i) alle brugere af faciliteten, dvs. speditører/fartøjer, og (ii) alle operatører, der er interesseret i at drive faciliteten, f.eks. ved at operatøren udvælges på grundlag af åbent udbud.

³¹ Kommissionens direktiv 80/723/EØF (EFT nr. L 195 af 29.7.1980), ændret ved direktiv 85/413/EØF (EFT nr. L 229 af 30.8.1985), hvorved direktivet er blevet udvidet til bl.a. også at omfatte transportsektoren.

45. Kommissionen er ved at undersøge, hvordan ovennævnte direktiv kan ændres, så den får mulighed for at forlange oplysninger om finansielle strømme inden for de enkelte foretagender med det formål at kunne efterforske eventuel krydssubsidiering. Forpligtelsen til at føre særskilte regnskaber for forskellige aktiviteter kommer til at gælde uanset omsætning for alle offentlige og private foretagender, som på den ene side opererer i de såkaldte "undtagne" sektorer, hvor de får kompensation (i form af enerettigheder eller subsidier) til gengæld for public service-forpligtelser, og samtidig opererer i "ikke-undtagne" sektorer i konkurrence med andre virksomheder.
46. Med hensyn til politikken for det transeuropæiske transportnet (TEN-T) har strategien hidtil været, at der kun ydes støtte til havne og havnerelaterede foranstaltninger af fælles interesse i form af forundersøgelser i erkendelse af, at der kan være skarp konkurrence mellem havnene, og at man derfor skal være forsigtig med ikke at medvirke til at fordreje disse relationer. Følgelig kan havne og havnerelaterede projekter af fælles interesse i øjeblikket være placeret i en hvilken som helst havn i EU. Projekterne kan være placeret i havneområdet, eller de kan gå ud på at skabe bedre adgang til havnen ad søvejen eller flodvejen eller koble havnen sammen med det landbaserede TEN-net. Der lægges vægt på projekter, som gør havnene mere effektive og bidrager til at fjerne flaskehalse. Kommissionen vurderer projekterne ud fra et sæt objektive kriterier, herunder også et kriterium om potentiel økonomisk levedygtighed, samt på grundlag af oplysninger om søtransport og havnesystemer i EU. Man har under ingen omstændigheder forsøgt at styre udviklingen af havnene fra centralt hold eller generelt tilstræbt at spille en ledende rolle med hensyn til tilvejebringelse af ny havnekapacitet.
47. Samtidig er Samhørighedsfonden og EFRU i de regioner, som er berettiget til støtte fra disse fonde, blevet anvendt til finansiering af nye og forbedrede faciliteter, som er nødvendige for den økonomiske udvikling og opfyldelsen af public service-forpligtelser, som f.eks. bedre adgang til randområder, idet der dog også tages hensyn til de overordnede mål i henhold til TEN-T-retningslinjerne³². Alle de lande, der kan få støtte fra Samhørighedsfonden, og mange af de områder, der er omfattet af EFRU, ligger i udkanten af EU og har ganske betydelige kystlinjer og i mange tilfælde også mange øer. En velintegreret skibsfartssektor vil derfor kunne bidrage til videreudviklingen af det indre marked og til en mere afbalanceret økonomisk udvikling i overensstemmelse med traktatens mål.
48. Havnene i disse regioner er imidlertid nødt til at være tilstrækkeligt forberedt på at tage udfordringen op. Mange af de pågældende havne er karakteriseret ved forholdsvis lav effektivitet. Der er brug for forbedringer for at sikre, at eksisterende og fremtidige faciliteter udnyttes så effektivt som muligt, så havnene kan få del i den øgede trafik på det indre marked og selv være med til at sikre en mere afbalanceret fordeling af trafikken. Man skal også huske på, at manglende faciliteter i den ene ende af skibsfartskæden eventuelt kan indvirke negativt på søtransportens samlede effektivitet og image. Målet er således at bringe havne i begge "ender" af kæden op på det højeste mulige niveau til gavn for det samlede havnesystem.
49. EU har hidtil ikke blandet sig i strategierne for betaling for brugen af havne og havnefaciliteter, men har overladt spørgsmålet til de nationale, regionale eller lokale myndigheder, bortset fra i de tilfælde, hvor det kan være relevant i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt et offentligt engagement må betragtes som statsstøtte.

4.3 Behov for en nyorientering af EU-politikken på dette felt

50. De seneste års tendenser med hensyn til havnes organisering og finansiering har imidlertid medført, at der er behov for en nyorientering af EU's politik på dette område.

³² Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF.

51. I en undersøgelse af europæiske søhavne, som Europa-Parlamentet bestilte i 1993³³, erkendes det, at der findes forskellige finansieringsordninger i de enkelte havne, som man er nødt til at respektere, men undersøgelsen konkluderer dog, at der ikke er grundlæggende forskel på investeringer i havneinfrastruktur og andre kapitalkrævende investeringer i industriforetagender. Derfor er der ingen grund til at behandle havneinvesteringer efter specielle regler, og der er følgelig heller ingen begrundelse for ikke at lade de direkte brugere bære udgifterne til de pågældende investeringer. Det foreslås i undersøgelsen, at indførelse af markedsprincipper over for infrastrukturanlæg, bortset fra den infrastruktur, som vedrører adgangsforhold for skibe eller forsvarshensyn, er det mest effektive middel til at undgå risikoen for unødvendig overkapacitet³⁴ og potentielle fordrejninger af handelsstrømmene mellem EU-landene.
52. Liberaliseringen af transportmarkederne og udviklingen af TEN-T har i høj grad været med til at skærpe konkurrencen mellem havnene³⁵. F.eks. vil udviklingen af de transeuropæiske hurtigruter for godstog, der forbinder havne både i det nordlige og det sydlige EU med de centrale industriområder, gøre afstandene i Europa kortere og intensivere konkurrencen yderligere mellem havne i forskellige regioner, især inden for containertrafik, hvor der i de seneste fem år har kunnet registreres en kraftig vækst (jf. bilag II, kort 1-5). Den stadigt mere konkurrenceprægede situation giver anledning til at tage EU's hidtidige havnepolitik op til revision.
53. Det samme gælder tendensen i et stigende antal havne til at forsøge at få dækket i hvert fald nogle af investeringsudgifterne til infrastruktur ind gennem havneafgifterne. Grundlæggende hensyn til retfærdig konkurrence og økonomisk effektivitet tilsiger, at også på dette område bør transportbrugerne principielt betale udgifterne til den infrastruktur, de benytter³⁶. Desuden vil det ikke være attraktivt at mobilisere privat kapital til at finansiere følsomme investeringer, hvis der andre steder kan anvendes offentlige midler til at finansiere konkurrerende infrastruktur med ingen eller kun ringe garanti for et rimeligt afkast. En fornuftig fordeling af ressourcerne i havnesektoren som helhed kommer til at afhænge af, om investeringsbeslutningerne baseres på sammenhængende og konsekvente regler, der kan sikre, at udgifterne skubbes videre over på brugerne.
54. I forbindelse med formuleringen af sådanne regler skal man imidlertid holde sig flere faktorer for øje, som er af betydning for den måde, hvorpå brugerbetalingsprincippet anvendes på EU-plan. For det første varierer havnenes organisering som tidligere nævnt ganske betydeligt mellem EU-landene og selv inden for samme land. Nogle af disse organisationsformer er meget komplekse og dybt forankret i havnenes historiske udvikling i Europa. Man er nødt til at analysere disse forskellige forhold for at kunne formulere effektive regler, som i videst muligt omfang respekterer de forskellige etablerede traditioner. For det andet ligger mange europæiske havne i mindre udviklede områder og randområder eller på øer. I mange tilfælde udgør disse havne den eneste forbindelse til resten af EU og er samtidig center for ganske betydelig økonomisk aktivitet i den pågældende region. De er derfor vigtige parametre i EU's samhørighedspolitik, og det må der tages hensyn til, hvis princippet om brugerbetaling til dækning af de faktiske omkostninger skal anvendes mere systematisk. Endelig kræver den tætte indbyrdes sammenhæng mellem de forskellige transportformer og dertil knyttet infrastruktur, hvoraf nogle er omfattet af helt andre

³³ "European Sea Port Policy", en undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Forskning, Transport series E-1, 1993.

³⁴ En anden nylig undersøgelse indeholder tal, som viser, at i seks større havne i området mellem Le Havre og Hamburg forventes der en væsentlig udbygning af kapaciteten med hensyn til containerfaciliteter, idet der forudses en samlet forøgelse på ca. 43% inden for de næste seks år, dvs. en stigning på 6% om året. Afhængigt af scenarierne for den fremtidige trafikefterspørgsel vil den overskydende kapacitet i 2000 ligge på mellem 20% og 40%. "The European Container Market - Prospects to 2008", Ocean Shipping Consultants, 1997. Tallene er yderligere bearbejdet af Kommissionen.

³⁵ Selv om de samlede transitomkostninger gennem havnene måske ikke udgør en stor andel af de samlede dør-til-dør-omkostninger, hvor det drejer sig om deep sea-transport (5-10%), udgør sådanne havneomkostninger for short sea shippings vedkommende mellem 40% og 60% af de samlede omkostninger og influerer derfor på valget af havn og kan være med til at fordreje handelsstrømmene.

³⁶ "Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet". KOM(95) 691 endelig udg. af 20. december 1995.

lovgivningsmæssige og finansielle ordninger, ikke blot en sammenhængende trinvis strategi for finansieringen og betaling for brugen af havneinfrastruktur, begyndende med investeringer i selve havnen, men også nøje samordning med strategier for fastsættelse af afgifter for brug af anden form for transportinfrastruktur, og endelig skal havnene have god tid til at tilpasse sig nye regler. I denne sammenhæng skal man især være opmærksom på EU's politik for kombineret transport.

4.4 Forslag til EU-regler for finansiering og betaling for brug af havne

55. Hvis EU skal formulere en mere ensartet strategi for at sikre, at brugerne kommer til at betale for udgifterne til havne og skibsfartsinfrastruktur, er man nødt til at gå trinvist til værks både med hensyn til afgiftspraksis og -systemer, herunder større gennemsigtighed i finansieringen, og med hensyn til udvidelse af reglerne om statsstøtte. Under alle omstændigheder skal en ny strategi samordnes med støtten til TEN-T og anden finansiell støtte til infrastrukturudvikling.

4.5 Regler for fastsættelse af havneafgifter

56. Traditionelt sondres der på det ledelsesmæssige og administrative plan mellem tjenester og faciliteter i selve havnen og infrastruktur uden for havneområdet (forbindelser til oplandet og adgangen ad søvejen).

Inde i havnen

57. De nuværende meget forskelligartede ordninger for finansiering af havne og fastsættelse af havneafgifter virker i stigende grad konkurrencefordrejende. Subsidier gør det i visse tilfælde muligt for havne og operatører at sænke priserne og dermed tiltrække kunder andre steder fra. Reglerne om statsstøtte giver mulighed for at gribe ind i bestemte situationer, men efter Kommissionens nuværende fortolkning er offentlig finansiering af infrastruktur en generel økonomipolitisk foranstaltning, der ligger uden for Kommissionens kontrol i henhold til traktatens bestemmelser om statsstøtte, så længe infrastrukturen kan benyttes af alle potentielle brugere på et ikke-diskriminatorisk grundlag. En eventuel ændring af denne fortolkning for havnenes vedkommende ville helt klart få betydning for finansieringen af infrastruktur generelt. Spørgsmålet vil imidlertid blive behandlet i en meddelelse om fastsættelse af afgifter for brug af infrastruktur, som Kommissionen vil udarbejde i 1998. For at undgå konkurrencefordrejninger vil Kommissionen undersøge, om der kan indføres nogle rammebestemmelser om fastsættelse af havneafgifter. Det er den løsningsmodel, der gennemgås og beskrives nærmere i det følgende.

58. Rammebestemmelserne om havneafgifter bør gå ud på at sætte afgifterne i relation til de faktiske omkostninger og fastlægge retningslinjer for, i hvilket omfang havneafgifterne skal afspejle udgifterne til infrastrukturinvesteringer. De bør udformes som et rådsdirektiv, der opstiller de nødvendige rammer, men alligevel levner tilstrækkelig plads til forskelligartede traditioner med hensyn til havnenes organisering. Det kan gøres i form af visse mindstekrav i relation til fastsættelse af havneafgifter, som skal opfyldes overalt i EU.

59. De eksisterende ordninger for havneafgifter i EU varierer ganske betydeligt mellem havnene. De omfatter dog alle en række grundlæggende elementer såsom en beskrivelse af den havnefacilitet og de tjenester, der dækkes af hver enkelt type havneafgift, grundlaget for de enkelte afgifter og beregningsmetoden. Generelt kan der sondres mellem tre former for betaling i havnene³⁷: afgifter for levering af tjenester og brug af faciliteter, der giver et skib mulighed for at komme sikkert ind og benytte havnen, betaling for leverede specifikke tjenester eller forsyninger samt leje eller afgift for benyttelse af arealer eller udstyr, som ejes af havnen. Afhængigt af den enkelte havn er disse afgifter i forskellig grad relateret til brugen af tjenester og faciliteter, og begge dele bør indgå i de fremtidige regler for fastsættelse af havneafgifter. Med hensyn til havnetjenesterne kan der fastsættes nogle generelle principper for et afgiftssystem for havnetjenester, som sikrer, at den

³⁷ "Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports", ESPO, 1996.

betaling, der forlanges, afspejler de faktiske omkostninger ved de leverede tjenester (se også kapitel 5).

60. Med hensyn til infrastrukturen kan der vælges mellem forskellige løsningsmodeller for fastsættelsen af afgifter: (i) prissætning på grundlag af de gennemsnitlige omkostninger, hvilket ville sikre, at de fulde omkostninger dækkes, (ii) afgifter, der udelukkende skal dække driftsomkostningerne, og (iii) prissætning på grundlag af marginalomkostningerne (de tre modeller er nærmere beskrevet i bilag III). I nogle EU-lande baserer havnene allerede på nuværende tidspunkt i forskellig grad havneafgifterne på infrastrukturomkostningerne, og de mest ekstreme eksempler finder man i lande, hvor havne er privatejede og/eller drives som kommercielle foretagender og lader brugerne dække de fulde udgifter til nyinvesteringer og vedligeholdelse af infrastruktur.
61. Målet på lang sigt med en infrastrukturafgiftspolitik skal i princippet være at lade brugerbetalingen dække de samfundsmæssige marginalomkostninger, dvs. kapitalomkostninger, driftsomkostninger og eksterne omkostninger³⁸ ved infrastrukturen. En sådan strategi vil sikre, at havnekunderne konfronteres med de fulde omkostninger, som deres transportvalg indebærer for samfundet som helhed. En sådan løsningsmodel vil maksimere økonomisk vækst og fremme økonomisk effektivitet, hvis blot det samme princip gælder for andre beslægtede markeder. Under forudsætning af at investeringsbeslutningerne træffes på et rationelt økonomisk grundlag, vil en sådan strategi med tiden resultere i, at en meget stor andel af omkostningerne kan tjenes ind igen via afgifterne. Anvendelsen af dette princip på havnesektoren vil sikre, at investeringerne styres af den faktiske efterspørgsel, fordi kun investeringer, der er efterspurgt på markedet, kan tjene sig selv ind. Hvis princippet anvendes systematisk i hele EU, vil det bidrage ganske markant til at sikre retfærdig konkurrence i havnesektoren.
62. Den model, der bygger på princippet om prissætning på grundlag af de gennemsnitlige omkostninger (fuld dækning af infrastrukturomkostningerne), vil i den nuværende situation indebære overkapacitet i visse regioner og medføre kraftige stigninger i havneafgifterne, eftersom tidligere investeringer i havnene også skulle dækkes ind i fuldt omfang. Endnu vigtigere er det, at det vil indebære udbredt ineffektivitet, eftersom der ikke er nogen økonomisk begrundelse for at kræve, at de nuværende brugere skal betale for omkostninger, som allerede er afskrevet.
63. Den stik modsatte model, der går ud på, at afgifterne kun skal dække driftsomkostningerne, vil overhovedet ikke give brugerne klare signaler om, hvilke faktiske omkostninger deres transportvalg indebærer. Specielt ville man med denne model ikke få dækket omkostningerne ved nyinvesteringer. Resultatet ville være, at prissætningen blev ineffektiv, havnesektoren ville fortsat operere med store finansielle underskud, det ville ikke sikre retfærdig konkurrence mellem havnene i EU, og det ville heller ikke løse problemet omkring udvikling af ny overkapacitet.
64. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at havneafgifterne kan fastsættes på grundlag af marginalomkostningerne, hvorved der også vil blive taget hensyn til nyinvesteringer. Det er klart, at der er nogle spørgsmål i relation til konkrete definitioner og beregninger, der skal klares, og samtidig skal man sikre sig, at retningslinjerne for fastsættelse og opkrævning af havneafgifterne er forholdsvis lette at implementere i praksis (se bilag III).
65. Reglerne for fastsættelse af havneafgifter skal i princippet gælde for havne med international trafik. Spørgsmålet er så, om anvendelsen af dette princip vil indvirke anderledes på mindre havne, som har behov for at ekspandere, end på de større havne, hvor der allerede er sket en kraftig forøgelse af kapaciteten. I det omfang, havne i økonomisk mindre udviklede områder og

³⁸ Det er omkostninger i relation til miljø, trafikal overbelastning og ulykker, der normalt betegnes som eksterne omkostninger, fordi de ikke umiddelbart berører dem, der forårsager dem, og derfor ikke er indregnet i de priser, transportbrugerne betaler.

perifert beliggende områder halter bagefter med hensyn til havnefaciliteter, er dette spørgsmål helt klart også relevant for forslaget konsekvenser for samhørigheden i EU.

66. De relative virkninger vil afhænge af, hvordan principperne om fastsættelse af afgifterne implementeres, hvor stor en overkapacitet der er i de forskellige havne, hvad det vil koste at øge kapaciteten i de enkelte havne, samt af en række andre forskellige faktorer. Der er dog ingen grund til at tro, at mindre havne med det foreslåede princip om fastsættelse af havneafgifter generelt vil blive stillet ringere end større havne.
67. For at sikre, at den foreslåede model ikke kommer til at stride mod målsætningen om at fremme samhørigheden i EU, er man imidlertid nødt til at undersøge nærmere, hvorvidt der bør gælde særlige regler for havne i mål nr. 1-regioner, regioner, der er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden, og perifert beliggende regioner (f.eks. tilladelse til at fastsætte havneafgifterne i disse regioner til en vis procentdel af marginalomkostningerne), samtidig med at man skal sikre sig, at en sådan fleksibilitet ikke kommer til at stride imod konkurrencereglerne.
68. Fælles regler for fastsættelsen af havneafgifter kræver også, at de systemer, der anvendes i de forskellige havne, er tilstrækkeligt gennemsigtige til at sikre retfærdig konkurrence mellem havnene og inden for de enkelte havne, samtidig med at brugerne skal kunne kontrollere, om de rent faktisk får leveret de faciliteter og tjenesteydelser, de skal betale for.
69. Som tidligere nævnt har Kommissionen hidtil betragtet offentlig finansiering af infrastruktur som en generel økonomisk politisk foranstaltning, der falder uden for reglerne om statsstøtte, så længe alle potentielle brugere har fri adgang til infrastrukturen på et ikke-diskriminatorisk grundlag. Kommissionens nuværende udgangsvinkel til offentlig finansiering af infrastruktur, herunder havneinfrastruktur, vil blive behandlet i sammenhæng med en mere overordnet politik i en meddelelse om fastsættelse af afgifter for brugen af infrastruktur for alle transportformer, som Kommissionen vil udarbejde i 1998.

Aktion

Kommissionen vil som et første skridt få opdateret informationerne om de finansielle strømme fra den offentlige sektor til de forskellige typer af havne i EU-landene, især med hensyn til beløbsstørrelser og finansieringsform, og udarbejde en oversigt over offentlige bevillinger til større havne med international trafik samt gældende regler for fastsættelse af havneafgifter i disse havne. Disse informationer vil være et nyttigt input ved den senere udarbejdelse af fælles rammebestemmelser for fastsættelse af havneafgifter, f.eks. i forbindelse med evalueringen af sådanne reglers mulige indvirkning på de gældende ordninger for havnetaksterne og fastsættelsen af en passende overgangsperiode.

Hvis EU skal formulere en mere ensartet strategi for havneafgifter, bør det være i form af rammebestemmelser som led i et forslag til et rådsdirektiv. Rammebestemmelserne kan baseres på princippet om, at afgifterne skal dække udgifter til nyinvesteringer samt driftsomkostninger og eksterne omkostninger både for at sikre, at nyinvesteringer baseres på den faktiske efterspørgsel, og for at sikre retfærdig konkurrence mellem havnene på længere sigt. Man skal også være opmærksom på, at det bliver nødvendigt med en vis fleksibilitet for at imødekomme behovene i de mindre udviklede regioner og kunne tage hensyn til de eksterne omkostninger parallelt med, hvad der sker på andre områder i transportsektoren.

En sådan EU-strategi for fastsættelse af havneafgifter og finansiering af havneinfrastruktur må desuden gennemføres gradvist og i nøje overensstemmelse med formuleringen af en generel strategi for infrastrukturafgifter og -finansiering inden for alle transportformer. Kommissionen har til hensigt at udarbejde en meddelelse i 1998 om en intermodal strategi på dette område, som med udgangspunkt i debatten omkring den foreliggende grønbog skal omhandle Kommissionens nuværende holdning til offentlige investeringer i infrastruktur og

indeholde konkrete forslag til formuleringen af hensigtsmæssige rammebestemmelser for havne

Med hensyn til statsstøtte vil Kommissionen bl.a. på grundlag af de informationer, der kan indhentes ved at gøre finansieringen af havne mere gennemsigtig, fortsætte sine undersøgelser af støtte med offentlige midler til aktiver, der benyttes til udførelsen af kommercielle aktiviteter i havne. Kommissionen betragter finansiel støtte, der kun tilgodeser bestemte operatører, som statsstøtte i henhold til traktatens bestemmelser. En sådan strategi vil sikre en mere konsekvent anvendelse af princippet om dækning af de faktiske omkostninger, fordi investeringer, bortset fra de tilfælde, der er omfattet af undtagelsesreglerne i traktaten, vil blive finansieret af havneforetagenderne på et kommercielt grundlag, og udgifterne til disse investeringer vil således blive skubbet over på brugerne. Det vil i forbindelse med udarbejdelsen af de fælles bestemmelser blive overvejet, hvorvidt det er nødvendigt at etablere en sammenhæng mellem reglerne om statsstøtte og de foreslåede regler om havneafgifter.

Uden for havnen

70. Konkurrencen mellem havne påvirkes også af adgangen fra oplandet og ad søvejen til havnen og af prissætningspolitikken inden for landbaseret transport. En politik, der tager sigte på brugerbetaling for alle transportformer, således som Kommissionen foreslår, vil kunne påvirke fordelingen af godsmængderne mellem de europæiske havne. Det er klart, at det er nødvendigt at indføre generelle bestemmelser for fastsættelsen af infrastrukturafgifter for alle transportformer for at sikre en afbalanceret udvikling af prissætningspolitikken mellem de forskellige transportformer. I ovennævnte meddelelse om en intermodal strategi på dette felt vil der også blive redegjort for, hvordan afgiftsprincipperne for havneinfrastruktur kan integreres i en samlet strategi.

71. Spørgsmålet om, hvilke konsekvenser princippet om dækning af de faktiske omkostninger vil få for to specifikke typer infrastruktur, nemlig adgang ad søvejen til havnene samt navigationshjælpemidler, fortjener særlig opmærksomhed og er behandlet i de følgende afsnit.

Adgang ad søvejen

72. En række europæiske havne, først og fremmest havnene ud mod Nordsøen, er beliggende i flodmundinger eller er flodhavne, der konstant er udsat for tilmudring. Sikring af adgangen ad søvejen til disse havne kræver ganske store årlige udgifter til opmudring, som i de fleste tilfælde i øjeblikket finansieres af det offentlige. Selv om der ikke på forhånd er nogen speciel grund til, at adgang ad søvejen skal behandles anderledes end anden havneinfrastruktur³⁹, vil det indebære væsentlige ulemper for en række havne, hvis brugerbetalingsprincippet i dette tilfælde blev anvendt helt konsekvent og uden nogen form for overgangsordning; nogle af disse havne er vigtige indfaldsporte til det europæiske marked, og det ville kunne få negativ indvirkning på trafikken på de indre vandveje. Det bør derfor overvejes meget nøje, om princippet om dækning af de faktiske omkostninger også bør gælde for indsejlingsrenderne⁴⁰. Der findes formentlig andre løsninger på problemet om opnåelse af den tilsigtede ensartethed med hensyn til anvendelsen af princippet om dækning af de faktiske omkostninger, som kan iværksættes både hurtigere og lettere.

Navigationshjælpemidler

73. Navigationshjælpemidler har traditionelt været brugt i økonomiske teorier som de mest karakteristiske eksempler på almene goder⁴¹. Ud over typiske fyrtårne, bøjer osv. omfatter

³⁹ Især de steder, hvor indsejlingsrenderne holdes fri i en sådan dybde, at de, selv om de er åbne for alle, i realiteten kun er beregnet til et mindre antal let identificerbare brugere.

⁴⁰ I andre industrilande, f.eks. USA og Japan, betragtes indsejlingsrenderne som almene goder og finansieres derfor af det offentlige.

⁴¹ Se definitionen i fodnote 17.

moderne navigationshjælpemidler på stærkt befærdede sejlruiter og langs farlige eller miljømæssigt følsomme kyststrækninger nye radionavigationssystemer (f.eks. LORAN-C, GNSS), den nødvendige fysiske infrastruktur til støtte for VTS og VTMS samt systemer for obligatorisk dirigering og rapportering.

74.I flere sammenhænge er både lokaltrafikkens og transitrafikkens sikkerhed og kommercielle interesser bedre tjent med systemer, som rækker ud over de nationale grænser, og som eventuelt kan udvikles på regionalt grundlag⁴². Desuden er flere af de europæiske søveje så vigtige for verdenshandelen, og de pågældende systemer bliver så avancerede og kapitalintensive, at det ikke er rimeligt at lade de enkelte kyststater være ene om at dække udgifterne til deres etablering, eftersom både hele transitrafikken og brugere fra andre regioner (f.eks. fiskerfartøjer) vil få fordel af dem. Det ville indebære risiko for, at de nødvendige hjælpemidler slet ikke tilbydes, eller at de stater, der tilbyder dem, vil forsøge at få dækket deres omkostninger ind på en mindre optimal måde. Desuden er kystbaserede navigationshjælpemidler til fordel for en trafik, som i relation til opkrævning af afgifter kun kan "fanges", hvis systemerne organiseres på et bredt regionalt grundlag. Med et EU-initiativ skulle det være muligt at etablere de nødvendige mekanismer til dette formål. Allerede i Kommissionens meddelelse, "En fælles politik for sikkerhed til søs"⁴³ (punkt 101 til 114) blev det påpeget, at Kommissionen var nødsaget til at stille forslag både om fælles regler for afgiftssystemer til dækning af udviklings- og investeringsomkostningerne ved sådanne hjælpemidler og om en ordning, der sikrede, at brugerne kom til at bære en rimelig andel af den finansielle byrde.

75.Med hensyn til lokale navigationshjælpemidler, især dem, der vedrører indsejlingen til havnene, vil det først og fremmest være de lokale havnebrugere, der har fordel af dem. Udviklingen og etableringen af navigationshjælpemidler i havneområder hænger derfor nøje sammen med investeringer i eller nær havnen, og bør normalt behandles på samme måde. Omkostningerne bør derfor principielt dækkes ind gennem havneafgifter efter samme regler overalt i EU. Det kan dog være nødvendigt i denne sammenhæng også at overveje særlige undtagelser for havne med lange indsejlinger, som ikke er omfattet af et system til dækning af de kystbaserede omkostninger af ovennævnte art.

76.Alle forslag skal under alle omstændigheder være i overensstemmelse med den overordnede ramme, som det transeuropæiske positionerings- og navigationsnet udgør, og som i øvrigt er emnet for en kommende meddelelse fra Kommissionen.

Aktion

Spørgsmålet om, hvordan skibsfartsinfrastruktur uden for havneområdet skal behandles, må overvejes meget nøje. Hvor det drejer sig om kystbaserede navigationshjælpemidler, bør der overvejes et EU-initiativ vedrørende fælles principper for afgiftssystemer med henblik på dækning af udviklings- og investeringsomkostningerne ved sådanne hjælpemidler samt en mekanisme, der kan sikre, at brugerne kommer til at bære en rimelig andel af den finansielle byrde. Med hensyn til lokale navigationshjælpemidler inden for havneområdet og umiddelbart uden for havnen og med hensyn til opmudring af indsejlingsrender til havne må brugerbetalingsprincippet undersøges meget nøje, så der tages det fornødne hensyn til de forskellige geografiske forhold, der gør sig gældende for havnene.

⁴² I forbindelse med udviklingen af et transeuropæisk net til skibstrafikstyrings- og informationssystemer (VTMS) har Fællesskabet allerede ydet finansiell støtte til en række havne eller skibstrafiktjenester på kysten i randområder i EU. Desuden har Kommissionen med EPTO-projektet (European Permanent Traffic Observatory) stillet et værktøj til rådighed for alle havne eller VTS i EU, der kan bruges til en systematisk analyse af lokale trafikforhold i havneområdet, og hvordan de kan forbedres. Udvidelsen af EPTO til at omfatte flere havne vil i høj grad forstærke projektets potentielle positive virkninger. Endelig er Kommissionen i færd med at undersøge harmoniseringsforanstaltninger for VTS, idet den fokuserer på nogle mindstekrav for VTS-udstyrs ydeevne (grænseflader mellem VTS) og harmoniserede procedurer til at forbedre kommunikationen mellem skib og land.

⁴³ KOM(93) 66 endelig udg. af 24. februar 1993.

4.6 TEN-T og EU-støtte til infrastrukturudvikling

77. Den fremtidige strategi for TEN-T skal være i tråd med strategien for havneinvesteringer generelt. TEN-T-budgetposten⁴⁴ bør anvendes til at støtte havne i deres egenskab af vitale omladningspunkter i Europas multimodale transportsystem, idet man dog skal være opmærksom på, at offentlige tilskud kan virke konkurrencefordrejende. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at TEN-T-budgetposten generelt ikke bør anvendes til finansiering af havneprojekter med undtagelse af etablering af EDI-systemer og infrastrukturprojekter, der vedrører jernbaner, indre vandveje og short sea-skibsfart i forbindelse med kombineret transport. Også oplandsprojekter, der forbinder havnene med resten af nettet, især med jernbaneforbindelser og trafikken på indre vandveje, bør behandles som prioriterede projekter.

78. I regioner, der er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden og EFRU, og især i mål nr. 1-områder, bør disse fonde fortsat kunne anvendes til finansiering af infrastrukturinvesteringer. Støtten skal gå til prioriterede projekter, der bidrager til at integrere havnene bedre i TEN-T, give bedre adgang til oplandet og renovere infrastruktur inde i havnene. De regionalpolitiske målsætninger bør afvejes meget omhyggeligt imod kravet om at undgå urimelig fordrejning af konkurrencen mellem havne.

Aktion

Finansiering fra TEN-T-budgetposten skal i havnesektoren først og fremmest anvendes til forundersøgelser, indførelse af EDI-systemer og støtte til kombineret transport. Også projekter med henblik på at forbedre forbindelserne til havnenes opland, især jernbaner og indre vandveje, bør prioriteres. Der skal kunne bevilges støtte fra Samhørighedsfonden og EFRU med hovedvægten lagt på prioriterede projekter, der bidrager til en bedre integrering af havnene i TEN-T, bedre forbindelser til oplandet og renoveringer og moderniseringer inde i havnene. Miljømæssige krav bliver en integreret del af betingelserne for EU-støtte til havneprojekter.

5. HAVNETJENESTER: ORGANISERING OG MARKEDSADGANG

5.1 Generelt

79. Havnenes hovedfunktion er at overføre passagerer og gods fra søtransport til landtransport og vice versa, og havnene tilbyder derfor en lang række forskellige tjenester og faciliteter; der sondres ofte mellem dem, der vedrører skibet (såsom lodsbestand, bugsering og fortøjning), og dem, der vedrører lasten (først og fremmest lasthåndtering og oplagring). Desuden tilbyder havnen også en række hjælpetjenester såsom brandslukning, bunkring, vandforsyning og faciliteter til modtagelse af affald. Afhængigt af en havns organisering, lovfæstede status og overordnede mål kan havnetjenesterne tilbydes enten som en komplet pakke eller hver for sig og enten som obligatoriske eller fakultative tjenester.

80. Havnetjenester har normalt fungeret efter individuelle ordninger og har været beskyttet af enerettigheder og/eller lovfæstede eller de facto-monopoler af offentlig eller privat karakter. Denne traditionelle organisering af havnetjenesterne, først og fremmest de tjenester, der vedrører lasten, er dog i de seneste tiår blevet kritiseret fra flere sider for ikke at være i overensstemmelse med de nye teknologiske krav og den skærpede konkurrence. Resultatet har været, at restriktioner på markedet for lasthåndteringstjenester gradvist er blevet ophævet, og markedet er blevet mere kommercielt orienteret med øget deltagelse fra den private sektors side, mens der i mange tilfælde fortsat findes restriktioner på markedet for tjenester i tilknytning til skibet (teknisk-nautiske tjenester).

⁴⁴ Rådets forordning (EF) nr. 2236/95 af 18. september 1995 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net.

5.2 Tjenester i tilknytning til lasten

81. Af alle havnetjenesterne er *lasthåndteringen* den, der er blevet stærkest berørt af den teknologiske udvikling og den skærpede konkurrence mellem havne - i sidstnævnte tilfælde først og fremmest som følge af gennemførelsen af det indre marked⁴⁵. De nye tendenser på markedet kan karakteriseres ved koncentration af kapitalen, specialisering og vertikal integrering.
82. Organiseringen af lasthåndteringstjenesterne afhænger i vidt omfang af havnens struktur og gældende lovgivning og regler for beskæftigelsen. Den fortsatte tendens går i retning af, at disse tjenester i stigende grad flyttes fra den offentlige over til den private sektor for at øge effektiviteten, udnytte den private sektors knowhow og nedbringe det offentliges udgifter til arbejdskraft i havnene. I den forbindelse er der for nylig gennemført lovgivningsreformer i en række EU-lande med det formål at tilpasse havnearbejdskraftmarkedet til de teknologiske og strukturbetingede ændringer, samtidig med at der skal tages hensyn til de sociale konsekvenser. En omstrukturering vil sætte havnene i stand til at drage fordel af deres afgørende placering i den intermodale transportkæde og udnytte mulighederne for at skabe job i forbindelse med havnetjenester såsom pakning og tømning af containere, fysisk distribution, oplagring og emballering. Udviklingen af nye tjenester vil kræve brug af avanceret teknologi og datanet. For at kunne imødekomme både de øgede krav fra arbejdstagerne om bedre uddannelsesmuligheder, det voksende behov for fleksibilitet og hensynet til de miljømæssige og sikkerhedsmæssige aspekter til søs må der udvikles egnede videreuddannelsesplaner som led i en livslang uddannelsesproces.
83. Usmidige regler og praksis vedrørende arbejdskraften i havne er dog fortsat karakteristisk for sektoren, og det hænger først og fremmest sammen med registreringen af havnearbejdere og det forhold, at man i en række havne i EU opererer med såkaldte "arbejdsbørser", hvor arbejdet fordeles centralt. Det er en overlevering fra gammel tid, da havnearbejde var særdeles uregelmæssigt, men hvor man med sådanne "børser" kunne klare spidsbelastningssituationer, som først og fremmest opstod, fordi man aldrig på forhånd vidste, hvornår skibene ville ankomme. Nu til dags er "arbejdsbørserne" ("pools") en slags mellemløsning mellem den tidligere stærkt arbejdskraftintensive beskæftigelsesform i havnen, baseret på løsarbejde, og den nuværende kapitalintensive organisationsform, hvor direkte og længerevarende ansættelsesforhold hos operatøren er hovedreglen. Sådanne "arbejdsbørser" forudsætter under alle omstændigheder, at alle operatører i den pågældende havn deltager i dem og er med til at finansiere dem.
84. Uafhængigt af tilstedeværelsen af "arbejdsbørser" foretrækker man i visse EU-lande stadigvæk at beskæftige registrerede havnearbejdere, således som det også anbefales i ILO's konvention nr. 137 om havnearbejde fra 1973. Normalt giver restriktioner eller særlige krav med hensyn til registrering ikke anledning til problemer, så længe de er ikke-diskriminatoriske, nødvendige og rimelige. Forpligtelse for havneoperatører til at deltage i "arbejdsbørser" og/eller udelukkende beskæftige arbejdstagere, som er medlemmer af en sådan "børs", kan dog under visse omstændigheder i praksis virke som en begrænsning af markedsadgangen.

5.3 Tjenester i tilknytning til skibet

85. Generelt har hensynet til sikkerheden i relation til både fartøjer, last, passagerer og havnen som helhed resulteret i et omfattende offentligt engagement i sektoren for at give garanti for det ansvarlige personales kompetence. Organiseringen af de teknisk-nautiske tjenester, især lodsbistand, er således i mange tilfælde baseret på public service-modellen, og gebyrerne fastsættes eller kontrolleres af de kompetente nationale myndigheder.

⁴⁵ Øget brug af containere og skibsfartens udvikling i retning af at blive mere kapitalkrævende har lagt øget pres på havnene for at forbedre arbejdskraftens produktivitet og gøre driften mere effektiv. I sine bestræbelser på at tilpasse sig de nye efterspørgselskrav er havneindustrien også selv gradvist blevet omdannet til en kapitalintensiv industri, der kræver massive investeringer i avanceret lasthåndteringsudstyr og tilsvarende nedskæringer i antallet af direkte beskæftigede i havnen.

86. **Lodsbistand** er et karakteristisk eksempel på en obligatorisk, teknisk-nautisk tjeneste, som i de fleste europæiske havne er organiseret som et monopol. Fartøjer, der overstiger en vis tonnage eller længde, og fartøjer, der sejler med farligt gods, skal have lodsbistand for at få lov at anløbe havnene. Der kan gives dispensationer til kaptajner og fartøjer, der anløber hyppigt (normalt færger), men det sker på grundlag af komplicerede og meget forskelligartede regler.
87. Graden af offentligt engagement i leveringen af lodsbistand varierer betydeligt i Europa. I nogle EU-lande er det de nationale myndigheder eller havnemyndighederne, der tager sig af lodsbistanden, og lodserne er i dette tilfælde offentligt ansatte. I andre EU-lande er lodserne selvstændige erhvervsdrivende, der har sluttet sig sammen i lodsforbund eller fællesforetagender, som kan være helt uafhængige rent finansielt eller driftsmæssigt. Men selv i dette tilfælde er der stadigvæk et kraftigt offentligt engagement i forbindelse med autorisation, uddannelse, takster og kvalitetskrav. De lovfæstede regler for levering af lodsbistand giver rent juridisk lodsforbundene enerettigheder, som normalt er begrænset til en enkelt havn og i mange tilfælde forbundet med public service-forpligtelser, og de begrænser lodsernes erstatningsansvar i tilfælde af uheld.
88. De informationer, Kommissionen har til rådighed om tjenester i tilknytning til **bugsering og fortøjning**, er mere sporadiske og begrænsede, men viser dog, at der tilsyneladende også her er tale om væsentlige forskelle i Europa med hensyn til de organisatoriske strukturer. Også her leveres tjenesterne enten af den offentlige eller den private sektor, de kan være obligatoriske eller fakultative, og der er enten tale om monopoler eller konkurrence mellem forskellige operatører.
89. For bugseringens vedkommende kan den offentlige sektor være involveret ved, at bugsering foretages af havnevæsenet eller af autoriserede operatører med eneret, hvor taksterne fastsættes og kontrolleres af de kompetente havnemyndigheder. Hvis bugseringen varetages af private operatører, er der ikke tale om formelle restriktioner for adgangen til markedet, og den offentlige sektors engagement er normalt begrænset til at sikre overholdelsen af sikkerheds- og miljøkrav. Taksterne forhandles i princippet frit.
90. Fortøjningen varetages enten direkte af havnevæsenet, af autoriserede virksomheder eller kooperativer med eneret på denne tjeneste eller af flere forskellige private virksomheder. I nogle tilfælde kan autoriserede operatører enten ifølge loven eller rent kontraktmæssigt være pålagt public service-forpligtelser, der sikrer, at de bistår i nødsituationer. Autorisationssystemet indebærer også, at havnevæsenet og eventuelt også faglige organisationer er inddraget i fastsættelsen af taksterne.

5.4 Havnetjenester og EF-traktatens regler

91. Ifølge neutralitetsprincippet, som er lovfæstet i EF-traktatens artikel 222, skal EU holde sig neutral med hensyn til havneoperatørers status som enten private eller offentlige foretagender. Desuden skal Kommissionen respektere medlemsstaternes ret til selv at fastsætte reglerne for de tjenester, der leveres i deres havne, i overensstemmelse med de særlige geografiske, administrative, sociale, tekniske og historisk betingede forhold. EF-traktatens regler gælder imidlertid i princippet også på havnevirksomheder og -myndigheder. Uanset de nationale ordninger skal offentlige og private havneforetagender konkurrere på lige vilkår, hvor der er tale om havnetjenester af kommerciel art⁴⁶. Hvis havnemyndighederne selv som offentlige foretagender leverer havnetjenester af kommerciel art, som f.eks. lasthåndtering, i konkurrence med andre operatører, hvilket de naturligvis har ret til, skal der føres særskilte regnskaber for disse aktiviteter. I forslaget om ændring af direktivet om gennemsækeligheden af de økonomiske

⁴⁶ Det er kun de økonomiske aktiviteter i havnen og ikke de offentlige/administrative aktiviteter, der er omfattet af konkurrencereglerne. Domstolen har for nylig i "Cali-sagen" (EF-Domstolen, 18. marts 1997 (Sag C-343/95, Diego Cali & Figli mod Servizi ecologici porto di Genova SpA (SPEG), endnu ikke offentliggjort) afsagt kendelse om, at traktatens artikel 86 ikke finder anvendelse på det lovfæstede monopol på forureningskontrol under henvisning til, at denne aktivitet indgår i statens grundlæggende prerogativer som ansvarlig for beskyttelsen af havmiljøet.

forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder er dette et udtrykkeligt krav (se punkt 45).

92. EF-Domstolen og Europa-Kommissionen har truffet flere henholdsvis kendelser og beslutninger vedrørende havne, især på konkurrenceområdet. Med hensyn til anvendelsen af konkurrencereglerne på havnetjenester anfægtede Domstolen i en dom en ordning for levering af stevedoretjenester, som var baseret på et delt monopol mellem havneoperatører og dokvirksomheder, og erklærede, at der var tale om misbrug af dominerende stilling⁴⁷. Senere er de diskriminatoriske takster, som lodsforbundene opererede med i en bestemt havn, blevet kendt uforenelige med EF-koncurrencereglerne⁴⁸. Derudover har Kommissionen truffet forskellige beslutninger om anvendelse af konkurrencereglerne på havnesektoren, som bl.a. gik imod havneforetagender, der fungerede både som havnemyndigheder og som rederier (først og fremmest færgerederier), og som havde nægtet deres konkurrenter adgang til væsentlige havnefaciliteter⁴⁹.
93. Denne retspraksis i retning af en mere systematisk anvendelse af traktatens regler på havnesektoren er i overensstemmelse med EU's overordnede politik med henblik på at støtte modernisering og effektivisering under hensyntagen til strukturudviklingen i den internationale konkurrence og virksomhedernes behov for at udsøge sig bedre kvalitet til rimelige priser. Det er endnu vigtigere, når brugerne i praksis kun har begrænsede muligheder for at vælge mellem havne.
94. Ud over konkurrencereglerne skal den måde, hvorpå organiseringen af havnetjenesterne fungerer, være i overensstemmelse med de væsentlige frihedsrettigheder, der er garanteret ved EF-traktaten (fri etableringsret, arbejdskraftens frie bevægelighed og fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser). Kommissionen skal dog også tage hensyn til sikkerhedsmæssige krav og public service-forpligtelser, der har til formål at sikre kontinuiteten i leveringen af de pågældende tjenesteydelser på et ikke-diskriminatorisk grundlag og at klare nødsituationer. Ovennævnte hensyn kan være legitime grunde til at operere med restriktioner for adgangen til markedet for levering af teknisk-nautiske tjenester. Havnens størrelse eller den optimale organisering af visse tjenester, især de teknisk-nautiske, kan være blandt de faktorer, der er med til at afgøre mulighederne for markedsadgang.
95. Der er dog ingen begrænsninger, der accepteres ubetinget. De almindelige betingelser i relation til karakteren af begrænsningen og evalueringen af den pågældende tjeneste som værende af "almen økonomisk interesse" skal være opfyldt⁵⁰. I denne sammenhæng vil Kommissionen på grundlag af proportionalitetsprincippet vurdere, om de samme målsætninger ikke kan opfyldes med en mindre restriktiv praksis eller endog helt uden restriktioner. Udfordringen ligger således i at kombinere på den ene side sikkerhedsmæssige hensyn og public service-forpligtelser med på den anden side en struktur, der er forenelig med konkurrencemønstrene. Det er især relevant i de tilfælde, hvor et enkelt foretagende leverer både tjenesteydelser, der er omfattet af EF-traktatens artikel 90, og tjenesteydelser af rent kommerciel karakter⁵¹.

⁴⁷ EF-Domstolen, 10. december 1991 (sag C-179/90, *Merci Convenzionali del Porto di Genova mod Gabrielli*, Sml. 1991-I, s. 5923).

⁴⁸ EF-Domstolen, 17. maj 1994 (sag C-18/93, *Corsica Ferries Italia mod Corpo dei piloti del porto di Genova*, Sml. 1994-I, s. 1824).

⁴⁹ Kommissionens beslutning 94/119/EF af 21. december 1993 om en nægtelse af adgang til anlæggene i Rødby Havn (EFT nr. L 55 af 26.2.1994) og Kommissionens beslutning 94/19/EF af 21. december 1993 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 86 (IV/34.689 - *Sea Containers mod Stena Sealink* - foreløbige forholdsregler) (EFT nr. L 15 af 18.1.1994). Under henvisning til ovennævnte sag C-18/93 anførte Kommissionen i en beslutning af 21. oktober 1997, at rabatsystemet for lodstakster i Genovas havn var diskriminatorisk og i strid med EF-traktaten.

⁵⁰ Meddelelse fra Kommissionen - Forsyningspligtsydelser i Europa, KOM(96) 443 endelig udg. af 11. september 1996.

⁵¹ I førnævnte sag C 179/90 anførte Domstolen udtrykkeligt, at stevedoretjenester ikke kan betegnes som tjenester af almen økonomisk interesse.

96.I de tilfælde, hvor markedskræfterne kun i begrænset omfang spiller ind, skal man være opmærksom på, hvilke takster der opereres med, for at sikre, at priserne er retfærdige og gennemsigtige og afspejler de faktiske omkostninger ved leveringen af den pågældende tjeneste. Manglende sammenhæng mellem de gældende takster og de leverede tjenester kan være meget vanskelig at begrunde, selv med en henvisning til, at det er en "tjeneste af almen økonomisk interesse", f.eks. i de tilfælde, hvor en tjeneste slet ikke leveres, men der alligevel skal betales for den. Disse forhold understreger, hvor vigtigt det er, at de nationale myndigheder, der er ansvarlige for godkendelse eller fastsættelse af priserne, fører en effektiv kontrol, så man undgår urimelige eller helt uberettigede takster.

97."Selvbetjening", hvor havnebrugerne selv udfører en eller flere former for tjenester, kan i visse tilfælde betragtes som et alternativ til leveringen af havnetjenester. I praksis afhænger denne mulighed i vidt omfang af karakteren af den pågældende tjeneste samt af de særlige lokale forhold. Generelt vil restriktioner kun være berettigede, hvis havnebrugernes selvstændige varetægelse af de pågældende tjenester er til skade for sikkerhedsstandarden eller opfyldelsen af public service-forpligtelser, men kun i det omfang, det er absolut nødvendigt for at undgå sådanne risici.

Aktion

Havnetjenester skal betragtes som en integreret del af søtransportsystemet, eftersom de er absolut nødvendige for, at denne transportform kan fungere hensigtsmæssigt, og dermed bidrager afgørende til en effektiv og sikker brug af havne- og skibsfartsinfrastrukturen. Gældende praksis har givet anledning til individuelle klager fra brugere og potentielle leverandører af de pågældende tjenester over påståede overtrædelser af EF-traktaten, som Kommissionen er i færd med at undersøge, samt over varierende standarder med hensyn til sikkerheden og servicekvaliteten.

5.5 Forslag til en nyorientering af EU-politikken på dette felt

98.På baggrund af ovennævnte overvejelser kan der foreslås forskellige løsningsmuligheder. På den ene side kan Kommissionen fortsætte sin nuværende strategi, der går ud på at gennemgå alle klagerne sag for sag under behørig hensyntagen til de forskellige faktorer og forhold, der er fremhævet ovenfor. På den måde ville EF-traktatens bestemmelser, især konkurrencereglerne, finde anvendelse på havnesektoren, mens specifikke forskrifter og regulativer om organiseringen af havnetjenesterne skulle formuleres på lokalt, regionalt eller nationalt plan i medlemsstaterne.

99.Som et supplement til sag-for-sag-strategien kan der overvejes en EU-indsats i form af vedtagelse af nogle rammebestemmelser på EU-plan med henblik på en mere systematisk liberalisering af markedet for havnetjenester i de største havne med international trafik, samtidig med at der tages behørigt hensyn til sikkerhedskrav og public service-forpligtelser, som især er relevante for de teknisk-nautiske tjenester. I den forbindelse vil man være nødsaget til også at overveje de økonomiske og sociale konsekvenser af ændringer i de eksisterende ordninger for havnetjenesterne.

100.Sådanne fælles rammebestemmelser indebærer, at der på EU-plan fastsættes visse minimumskrav til faglige kvalifikationer og servicekvalitet over for leverandørerne af teknisk-nautiske tjenester, f.eks. lodser og fortøjnings- og bugserforetagender, baseret dels på det eksisterende faglige niveau og den nuværende standard i EU-landene, dels på relevante igangværende initiativer på dette felt inden for internationale organisationer. Det vil være med til at højne niveauet og standarden i alle havne, der modtager international trafik, og dermed sikre, at de nødvendige sikkerhedskrav opfyldes tilfredsstillende overalt i EU, og det vil desuden lette den fri bevægelighed for de berørte arbejdstagere og den fri udveksling af sådanne tjenester inden for EU.

101. Rammebestemmelserne skal også indeholde fælles regler for adgang til markedet for havnetjenester under skyldig hensyntagen til dette markeds særlige karakteristika. Formålet skal være at sikre objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminatoriske vilkår for adgangen til markedet, samtidig med at der tages højde for visse begrænsende faktorer i de enkelte havne. Eftersom mange restriktioner i praksis hovedsagelig kan tilskrives sikkerhedsmæssige hensyn, som i visse tilfælde kan være bestemt af særlige geografisk betingede forhold i havnene, kan der være visse begrænsninger for markedsadgangen, som fortsat vil være nødvendige.

102. I sådanne undtagelsessituationer, hvor adgangen til at levere en bestemt tjeneste er begrænset ved, at kun et mindre antal leverandører autoriseres til at levere den pågældende tjeneste, ofte på grundlag af koncessionsaftaler eller bevillinger, er det vigtigt for at undgå forskelsbehandling at sikre en neutral, objektiv og gennemsigtig udvælgelsesprocedure. Autorisationer og især enerettigheder bør kun gives for en begrænset periode, som bl.a. skal give mulighed for at få dækket investeringer ind på normal vis. Public service-forpligtelserne bør ligeledes organiseres på en retfærdig måde, f.eks. via et system, hvorefter alle havneoperatørerne kommer til at bære en rimelig og retfærdig andel af forpligtelsen til at levere tjenester på permanent basis, eller ved at give koncessionen eller bevillingen, hvortil der er knyttet en public service-forpligtelse, til en enkelt, behørigt udvalgt operatør og kompensere for de ekstra omkostninger, denne forpligtelse påfører ham⁵². Formålet er at sikre retfærdig konkurrence mellem såvel offentlige som private operatører ved at forhindre, at nogle operatører kun overlader de mindre rentable segmenter af markedet, som f.eks. varetagelse af den pågældende tjeneste om natten, til andre.

103. Endelig bør der overvejes nogle generelle principper for et afgiftssystem for havnetjenester for at sikre, at de priser, der forlanges, afspejler de faktiske omkostninger ved de benyttede faciliteter og de leverede tjenester. Relevante takstordninger for havnetjenester bør overvejes i sammenhæng med de foreslåede overordnede rammebestemmelser for havneafgifter, som er beskrevet tidligere i kapitel 4. Enhver form for yderligere liberalisering må nødvendigvis indføres gradvist for at give sektoren tilstrækkelig tid til at tilpasse sig. De foreslåede nye rammebestemmelser får under ingen omstændigheder konsekvenser for Kommissionens vurdering af eventuelle klager i individuelle sager om overtrædelse af konkurrencereglerne.

Aktion

Ud over Kommissionens nuværende strategi, som er baseret på en vurdering sag for sag, kan det på EU-plan overvejes at vedtage nogle rammebestemmelser, som tager sigte på en mere systematisk liberalisering af markedet for havnetjenester i de større havne med international trafik, så der i løbet af rimelig tid etableres ensartede og retfærdige vilkår mellem havnene i EU og inden for de enkelte havne, samtidig med at man sikrer overholdelse af havnestandarder og sikkerhedsmæssige krav. Sådanne nye rammebestemmelser vil under ingen omstændigheder få konsekvenser for Kommissionens vurdering af eventuelle klager i individuelle sager om overtrædelse af konkurrencereglerne.

Formålet med liberaliseringsforanstaltningerne skal være at sikre åben adgang til markedet for havnetjenester via hensigtsmæssige mekanismer og krav på grundlag af gennemsigtighed og ikke-diskriminatoriske og ensartede principper for fastsættelse af taksterne, samtidig med at der opstilles hensigtsmæssige regler for opfyldelsen af public service-forpligtelser, hvor de skønnes nødvendige, samt for sikkerhedskrav. Der bør som en integreret del af sådanne foranstaltninger på EU-plan fastsættes harmoniserede normer eller i hvert fald minimumskrav med hensyn til de involverede arbejdstageres uddannelse og kvalifikationer og det pågældende udstyrs ydeevne. De beskrevne tiltag vil især være relevante for de teknisk-nautiske tjenester, eftersom de kan bidrage til en mere effektiv og sikker brug af havne- og skibsfartsinfrastruktur.

⁵² Vedrørende gennemsigtighed i regnskaberne henvises til punkt 45 ovenfor.

Disse tjenesters heterogene karakter og de meget forskelligartede forhold i havnene (med hensyn til størrelse, funktion og geografiske karakteristika) kræver imidlertid en differentieret strategi for liberaliseringen af de forskellige typer havnetjenester og hensyntagen til specifikke situationer, herunder muligheden for at give dispensation i visse tilfælde, hvor det findes berettiget. Enhver form for liberalisering må gennemføres gradvist for at give sektoren tilstrækkelig tid til at tilpasse sig.

Kommentarer er velkomne

Formålet med denne grøn bog er at starte en aktiv debat, der involverer Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, havnemyndigheder, virksomheder i havne- og skibsfartsindustrien og andre relevante interesserede parter samt fagbevægelsen og andre organisationer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter i sektoren. Man opfordres til at fremsætte kommentarer og gøre rede for sine synspunkter til alle de spørgsmål, der er behandlet i denne grøn bog.

Kommentarer skal være fremsendt til:

Europa-Kommissionen, GD VII.D.4, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, att. Aragon Morales (fax: +32-2-295 30 76 eller via e-mail til: ports-green-paper@dg7.cec.be.) inden den 1. april 1998.

BILAG I

Den europæiske havnesektor, dens forskelligartethed og udviklingsmuligheder

Havnene i Den Europæiske Union afspejler Unionens forskelligartethed med hensyn til geografi, befolkningsfordeling og omfanget og karakteren af økonomisk aktivitet. Havnesystemerne i de fire vigtigste skibsfartsregioner gennemgås nedenfor for at give et mere præcist indtryk af havnesektoren og dens perspektiver, pege på nogle af de vigtigste områder, hvor der ligger udviklingsmuligheder for havnene, og lægge op til fremtidige EU-initiativer.

Østersøområdet er en region i gennemgribende forandring. Åbningen af Østeuropa giver nye muligheder for handel og rejseaktivitet. EU-havnene i regionen håndterede 10,5%⁵³ mere i 1996 end i 1993. Det anslås, at den internationale trafik vil vokse med ca. 65% frem til 2010. Søtransport har betydeligt potentiale i regionen, eftersom søvejen rent geografisk ofte vil være den korteste transportrute i Østersøområdet. Havnesystemerne i de lande, som er medlemmer af EU, er karakteriseret ved et stort antal små og mellemstore havne (se bilag II, kort 1). Specialisering og samarbejde mellem havnene kan være vejen frem for at opnå den mest effektive udnyttelse af ressourcerne. For at klare den potentielle vækst i søtransporten vil den vigtigste opgave i denne region nødvendigvis være at forbinde og integrere havnene mere effektivt med landtransporten, især de havne, der har store mængder international trafik, samt at udvikle EDI-systemer.

Nordsøregionen har den største koncentration af industri og befolkning i hele EU. Det har klare konsekvenser for både landtransport og søtransport. Nordsøhavnene (se bilag II, kort 2) håndterer 50% af skibstrafikken i EU, herunder næsten halvdelen af deep sea-trafikken til og fra Europa (se bilag II, kort 6). Havnene i regionen håndterede ca. 6% mere i 1996 end i 1993. Det forudses, at skibstrafikken i regionen fortsat vil vokse, og størsteparten af væksten forventes at ligge inden for containertransport. Som følge af koncentrationen af trafikken er der visse oplandsforbindelser, der slås med kapacitets- og overbelastningsproblemer; der er snarere tale om flaskehalse end om manglende led i transportkæden. Ud over behovet for at forbedre vejnettets og jernbanenettets kvalitet og kapacitet er man, hvor det overhovedet er muligt, nødt til at fokusere på at udvikle trafikken på de indre vandveje og feeder-trafikken som alternativ til landbaseret transport. Desuden gør tidevandsbetingede begrænsninger sig gældende i mange havne i denne region. De største problemer drejer sig om vanddybden i indsejlingsrender og ved fortøjningspladser, hvilket er af stor betydning for deep sea-skibe, og bredden af sluser, hvilket er vigtigt for short sea-fartøjer.

Søtransportens styrke i Atlantehavsregionen ligger i bulktrafikforbindelserne med andre dele af Europa og resten af verden. Denne trafik tegner sig for 77% af den samlede omsætning og betjener i vidt omfang den tunge industri, der er beliggende tæt ved havnene, bl.a. raffinaderier, kraftværker og kemiske fabrikker. Trafikken er også af stor betydning for landbrugssektoren via importen af foderstoffer og eksporten af korn. Den danner grundlaget for udviklingen af stykgodstrafikken. Eftersom havnene er nært forbundet med industri- og landbrugsaktiviteter, spiller de en vigtig rolle i de regionale økonomier. Havnene håndterede ca. 5,5% mere i 1996 end i 1993. Der er dog havne i Atlantehavsområdet (se bilag II, kort 3), der har problemer med at fastholde den nuværende trafikmængde, og mulighederne for ekspansion er begrænsede, først og fremmest fordi havnene ikke har de samme markeder og det samme befolkningsgrundlag som i mange andre egne af EU. I de fleste tilfælde strækker havnenes opland sig reelt ikke meget længere end 200 km fra kysten. Et af de

⁵³ Tallene for omsætningen i havnene i dette bilag og på kortene i bilag II hidrører fra EU-landene selv.

største problemer er, at havnene ikke hænger tilstrækkeligt sammen med det strategiske landbaserede transportnet, og at der mangler øst-vestgående transportkorridorer.

Middelhavsområdet er en meget sammensat region med mange kontraster. Der er enorme forskelle med hensyn til havnenes størrelse, udvikling og handelsrelationer, og en stor del af regionen er regulære udviklingsområder, som også er berettigede til støtte fra Samhørighedsfonden. Generelt har havnene i Middelhavsområdet (se bilag II, kort 4 og 5) haltet bagefter deres konkurrenter i den nordlige del af EU med hensyn til investeringer, prissætning, effektiv forvaltning og fysisk tilgængelighed for de store europæiske markeder. Havnene håndterede ca. 4,4% mere i 1995 (se bilag II, kort 6) end i 1990. Der har i de senere år været tale om en betydelig vækst i containertrafikken i regionen, og denne tendens vil helt klart fortsætte. For at lette denne vækst i trafikken bør man fokusere på at integrere havnene bedre i transportkæden. Det vil bl.a. kræve, at man får løst de organisatoriske og driftsmæssige problemer i havneområderne, får udviklet havneinformations- og logistiksystemer, som er kompatible med de landbaserede transportnets systemer, og fremmer short sea shipping, især med henblik på tættere økonomiske forbindelser med ikke-EU-lande i regionen. Det skulle sætte havnene i stand til at skaffe sig mere trafik og opnå en bedre udnyttelsesgrad.

BILAG II

KORT OVER HAVNE*



INDLANDSTRANSPORTNET

	HØJHASTIGHEDSTOGLINJER
	PLANLAGTE HØJHASTIGHEDSTOGLINJER
	OPGRADEREDE HØJHASTIGHEDSTOGLINJER
	PLANLAGTE OPGRADEREDE HØJHASTIGHEDSTOGLINJER
	KONVENTIONELLE LINJER
	PLANLAGTE KONVENTIONELLE LINJER
VEJE	
	EKSISTERENDE
	PLANLAGTE
	INDRE VANDVEJE

* Havnene på landkortene er udvalgt på grundlag af følgende kriterier:

- samlet årlig trafikmængde på mindst 1 mio. tons fragt eller
- samlet årlig trafikmængde på mindst 200 000 internationale passagerer.

De tal for omsætningen i havnene, der er benyttet ved udarbejdelsen af kortene, er oplyst af EU-landene selv, mens tallene for containertrafikken er ekstrapoleret fra tal, der er offentliggjort i "The European container market - Prospects to 2008", Ocean Shipping Consultants, 1997.

De trafikstrømme, der er vist i kort 6 og 7, er anslået på grundlag af FN's varehandelsstatistikker for 1993.



SKITSEPLAN FOR DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET SØHAVNE ØSTERSØEN

HAVNENES OMSÆTNING I 1996

FRAGT (i mio. tons)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGERER/år*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

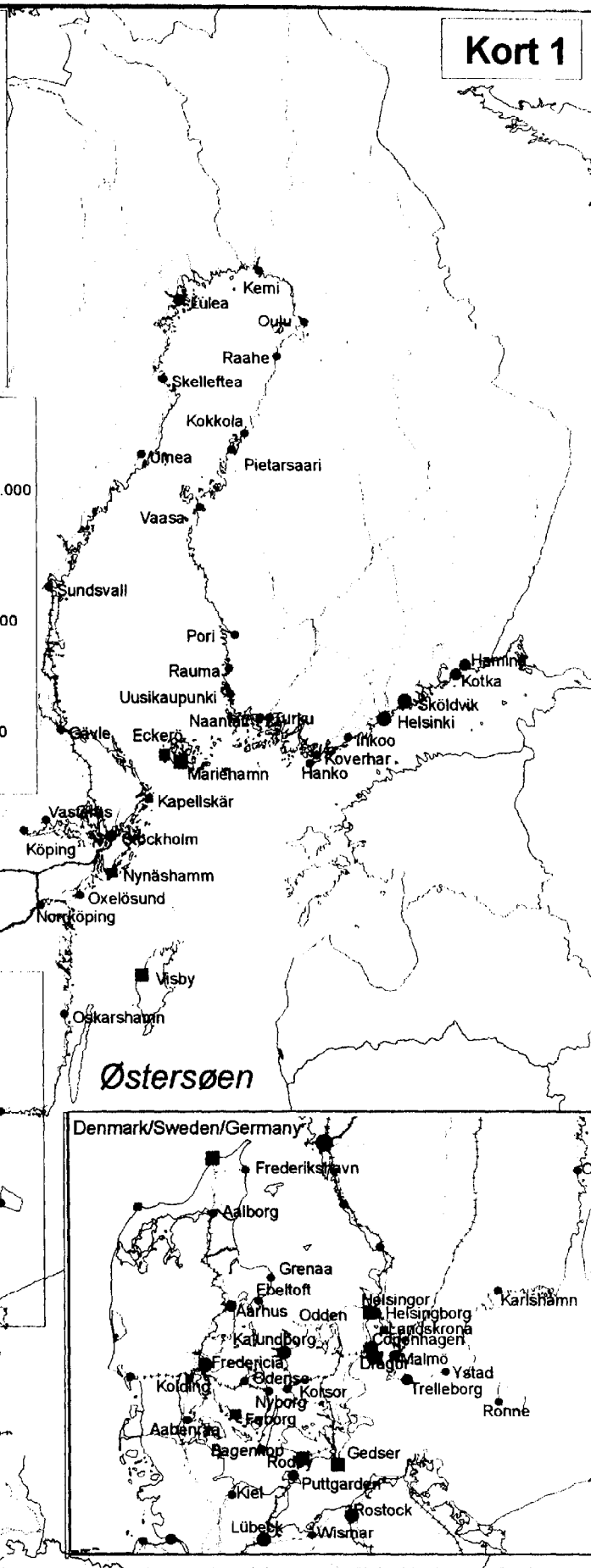
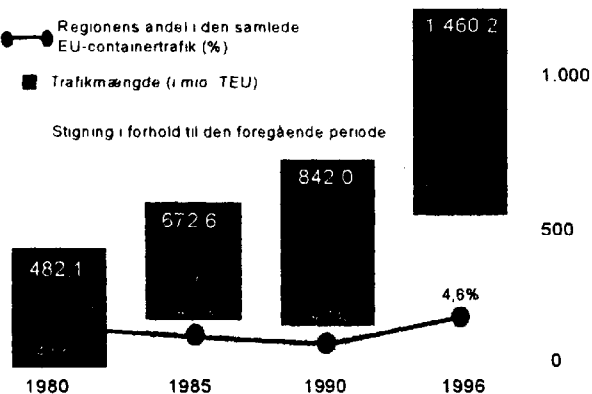
* Kun havne med under 1 mio. tons fragt om året og mindst 200.000 internationale passagerer om året

CONTAINEROMSÆTNING I REGIONEN

Regionens andel i den samlede EU-containertrafik (%)

Trafikmængde (i mio. TEU)

Stigning i forhold til den foregående periode



SKITSEPLAN FOR DET
TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET
SCHAVNE
NORDSØEN

HAVNENES OMSÆTNING I 1996

FRAGT (mio. tons)

- 1-5
- 5-10
- 10-20
- 20-50
- > 50

PASSAGERER/ÅR*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Kun havne med under 1 mio. tons fragt om året og
mindst 200 000 internationale passagerer om året

CONTAINEROMSÆTNING I REGIONEN

Regions andel i den samlede
EU-containertrafik (%)

Trafikmængde (mio. TEU)

Stigning i forhold til den
foregående periode



Nordsøen

UK-F-B-NL

D



SKITSEPLAN FOR DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET SØHAVNE

ATLANTERHAVSKYSTEN OG FJERNTLIGGENDE ØER

HAVNENES OMSÆTNING I 1996

FRAGT (i mio. tons)

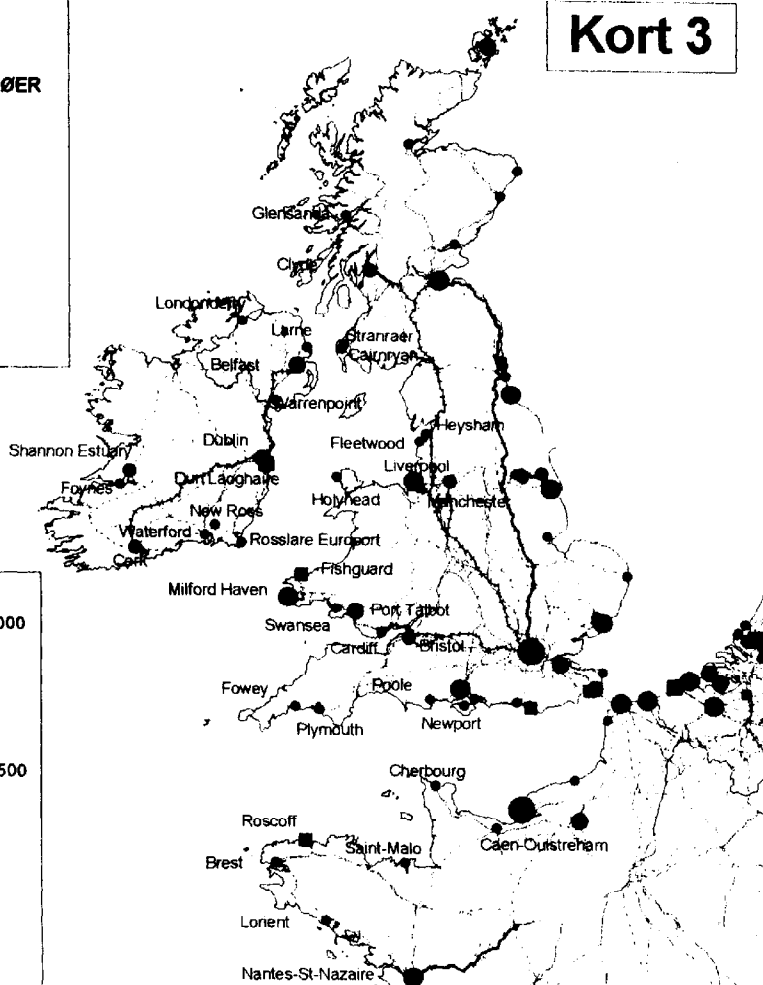
- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGERER/år*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Kun havne med under 1 mio. tons fragt om året og mindst 200 000 internationale passagerer om året

Kort 3

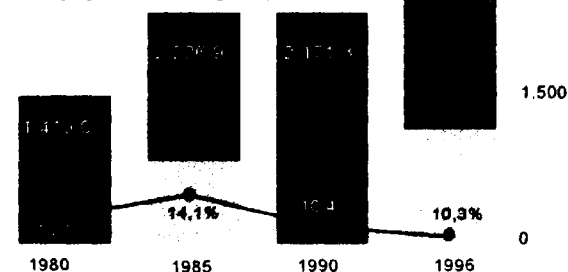


CONTAINEROMSÆTNING I REGIONEN

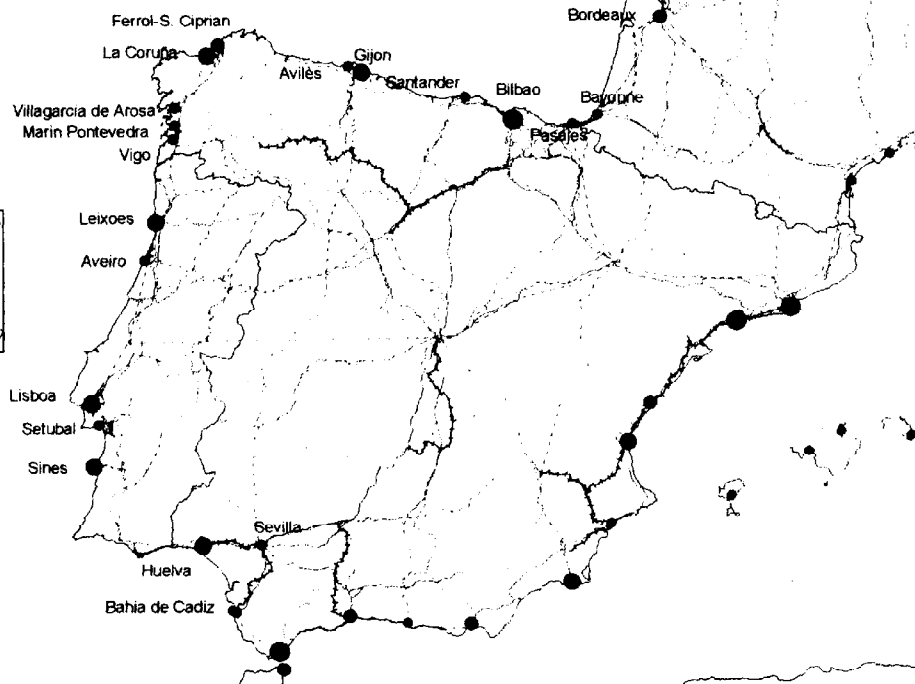
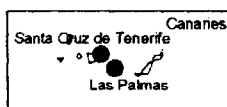
Regionens andel i den samlede EU - containertrafik (%)

Trafikmængde (i mio. TEU)

Stigning i forhold til den foregående periode



Atlantterhavet



Kort 4

SKITSEPLAN FOR DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET SØHAVNE

DET VESTLIGE MIDDELHAV

HAVNENES OMSÆTNING I 1996

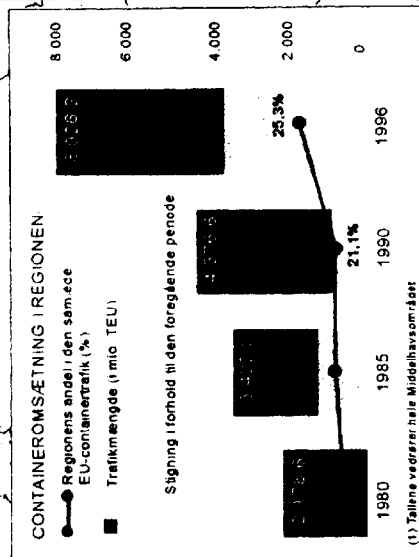
FRAGT (i mio. tons)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

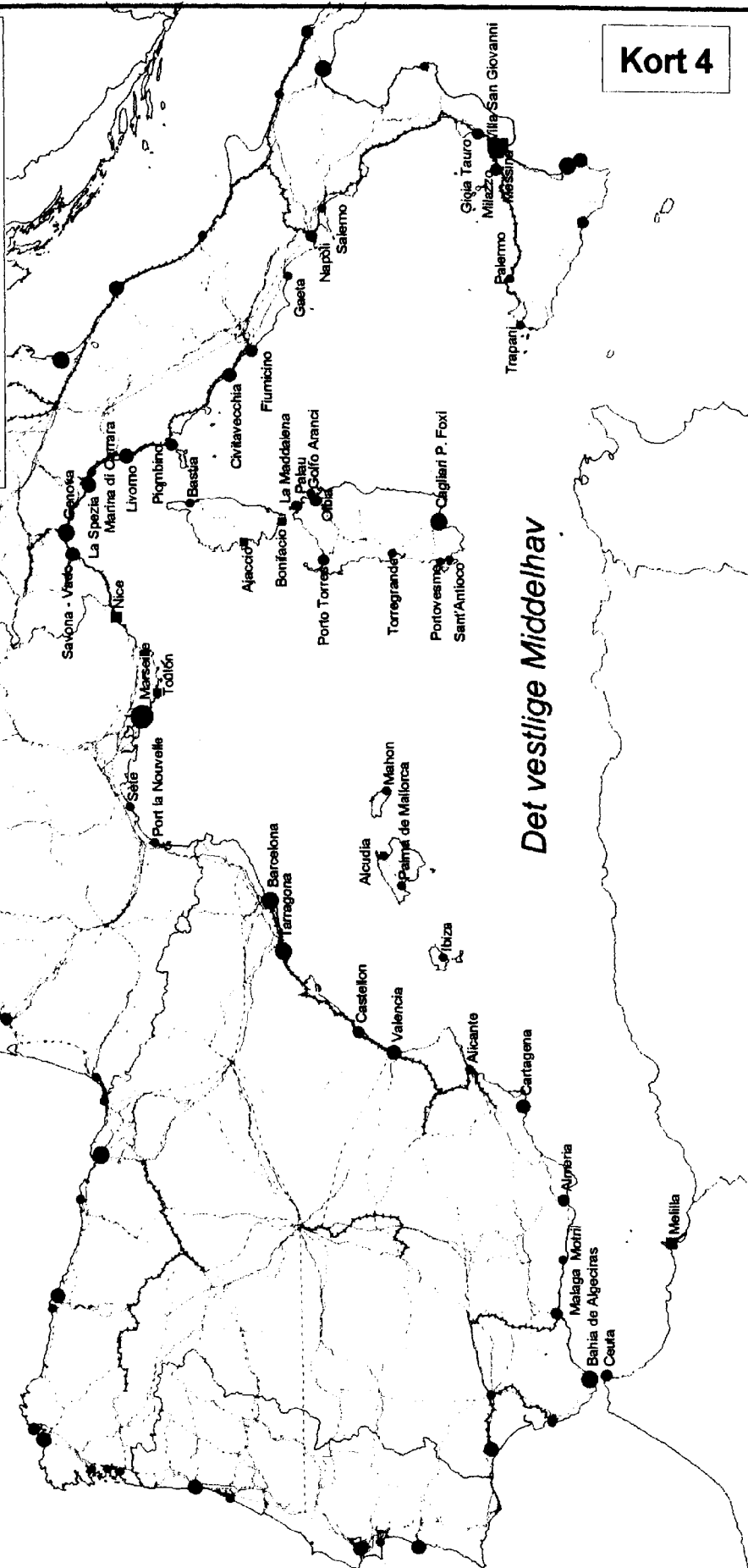
PASSAGERER/ÅR*

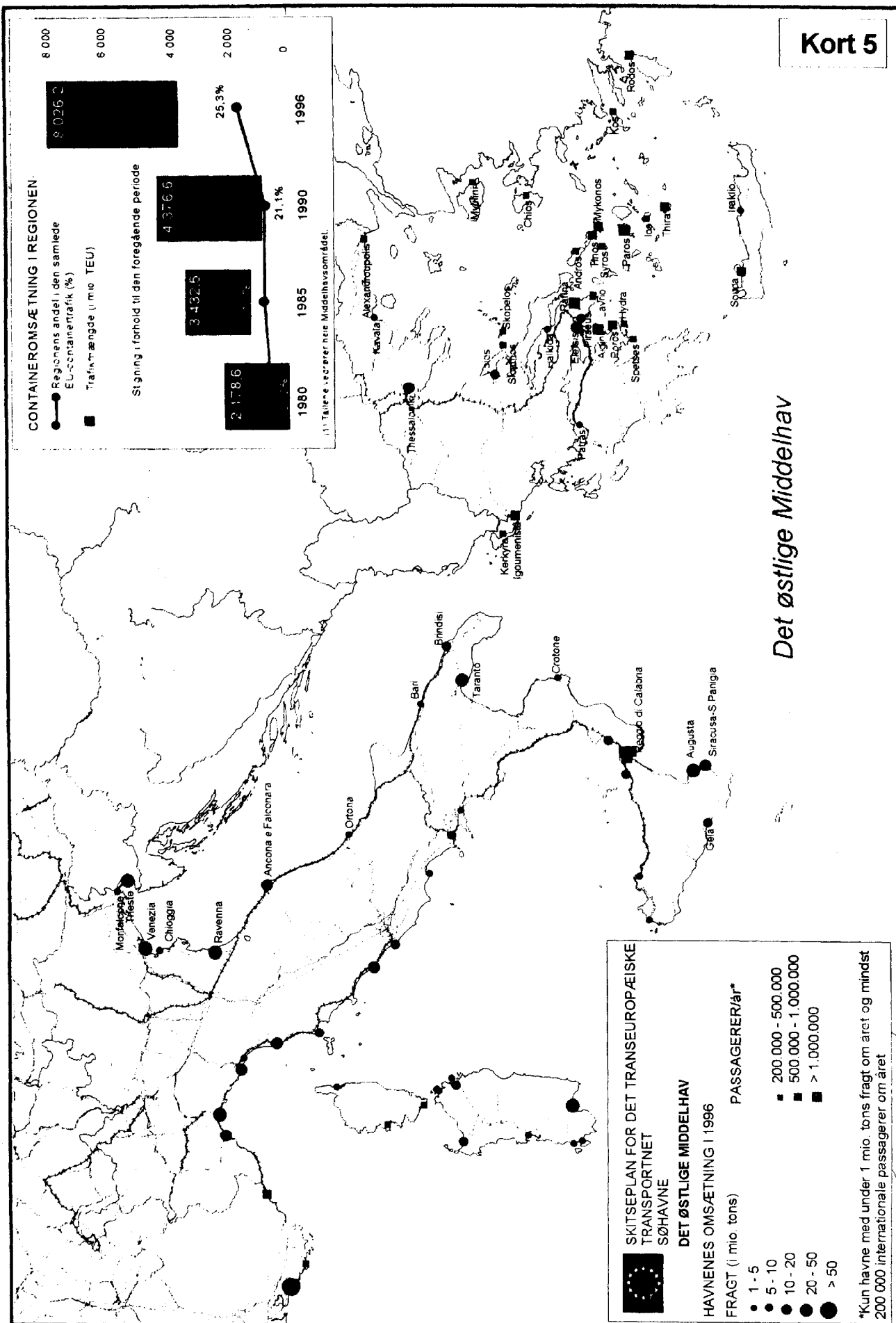
- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

*Kun havne med under 1 mio. tons fragt om året og
mindst 200.000 internationale passagerer om året



Det vestlige Middelhav





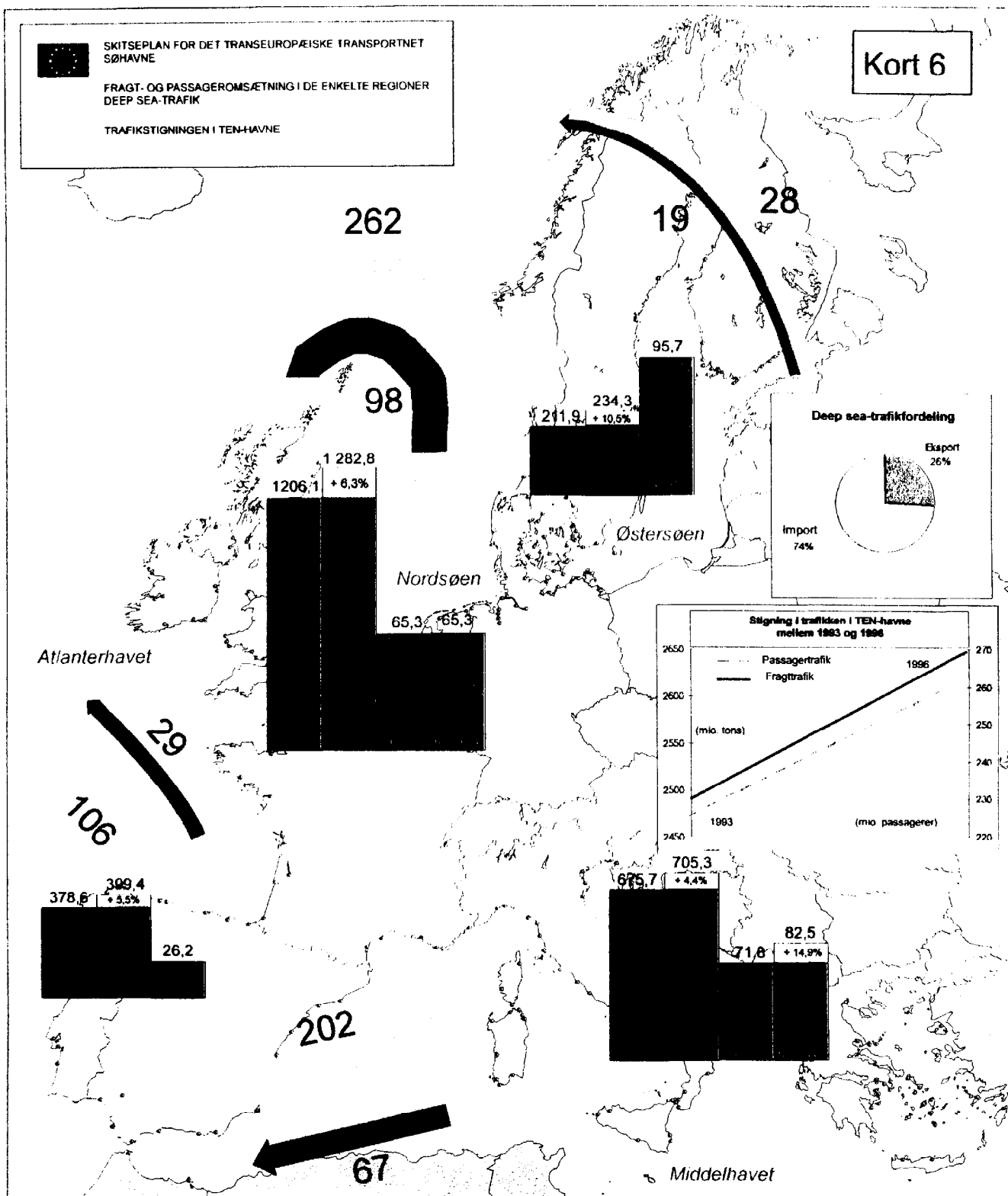


SKITSEPLAN FOR DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET SØHAVNE

FRAGT- OG PASSAGEROMSÆTNING I DE ENKELTE REGIONER
DEEP SEA-TRAFIK

TRAFIKSTIGNINGEN I TEN-HAVNE

Kort 6



Passageromsætning pr. år i de enkelte skibsfartsregioner i 1993 og 1994/95/96 (i mio. passagerer). Der foreligger ikke tal for 1993 for Atlanthavskysten og Østersøen (1).

Fragtom sætning pr. år i de enkelte skibsfartsregioner i 1993 og 1995/96 (i mio. tons). For Middelhavsområdet vedrører tallene 1990 og 1995 (1).

Trafikstigning mellem 1993 og 1995/96 i de forskellige skibsfartsregioner (%) (1)

(1) Skemaerne over stigningen i trafikken i de forskellige skibsfartsregioner mellem 1993 og 1996 er baseret på havne, for hvilke der foreligger trafikdata for både 1993 og 1996. Derfor vedrører trafiktallene for de enkelte skibsfartsregioner ikke den samlede omsætning i den pågældende region.

106

Deep sea-traffic (anslåede strømme 1993)

Havn

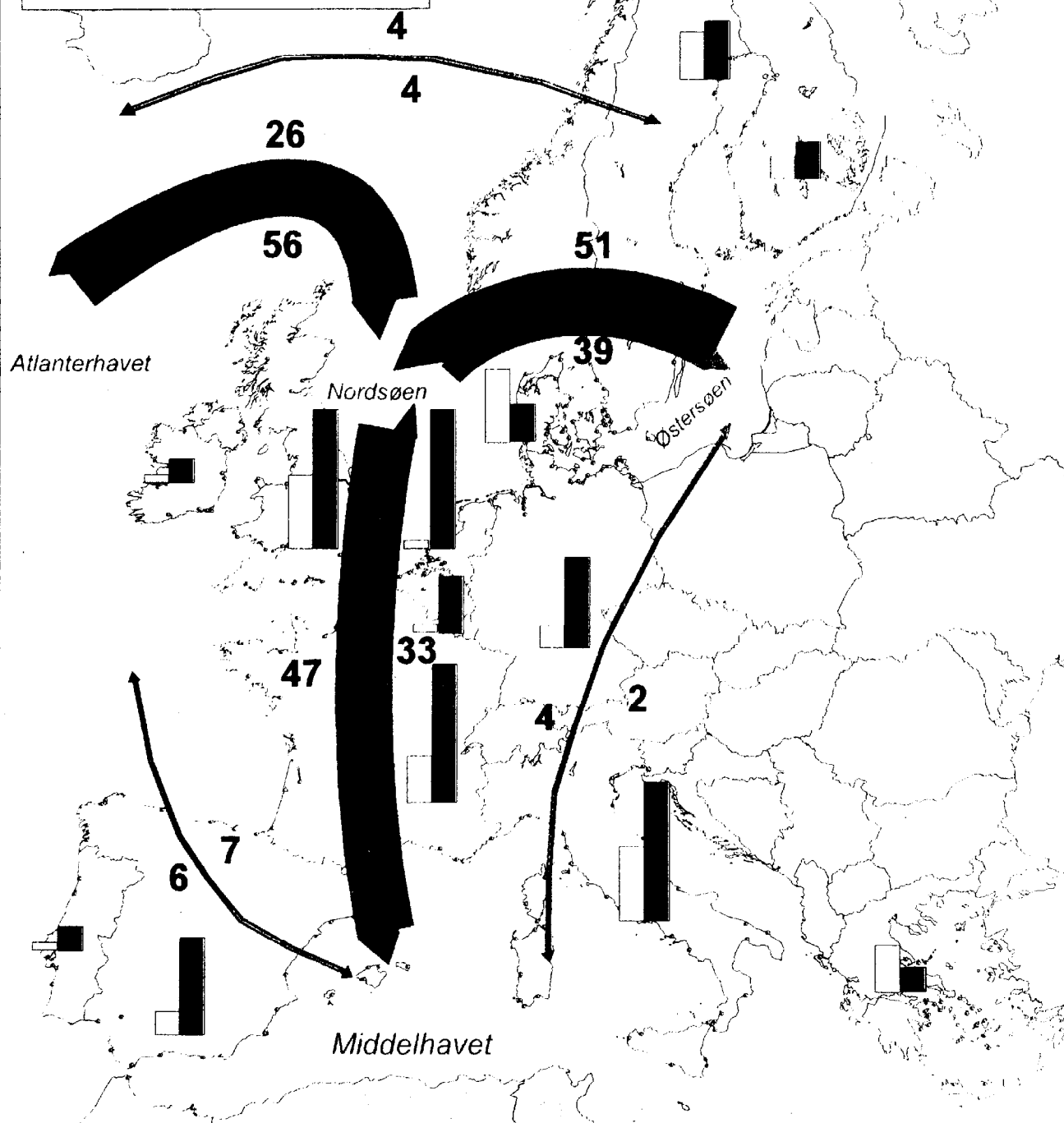


SKITSEPLAN FOR DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET HAVNE

FRAGT- OG PASSAGEROMSÆTNING I 1996 I DE ENKELTE LANDE

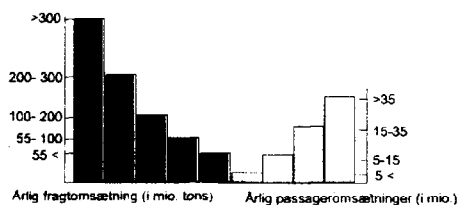
ANSLÅEDE FRAGTSTRØMME MELLEM DE FORSKELLIGE SKIBSFARTS-REGIONER I 1993

Kort 7



FRAGT- OG PASSAGEROMSÆTNING I DE ENKELTE LANDE (1)

(1) Tallene vedrører 1994 for Grækenland, 1995 for Spanien, Italien og UK og 1996 for de øvrige lande.



26
56
Anslåede trafikstrømme mellem de forskellige skibsfartsregioner (1993: i mio. tons)

● Havn

BILAG III

Havneafgifter

Ved udarbejdelsen af eventuelle fremtidige fælles rammebestemmelser for fastsættelsen af havneafgifter er der i hvert fald tre målsætninger, der skal tages hensyn til:

- den økonomiske effektivitet
- retfærdig behandling af såvel veludviklede som mindre udviklede havne og
- samhørighedspolitikken.

Det er muligt, at det ikke kan lade sig gøre at opfylde alle tre målsætninger samtidig, men fremtidige rammebestemmelser på området bør udformes på en sådan måde, at der tages rimeligt hensyn til disse målsætninger. De følgende afsnit indeholder en nærmere beskrivelse og gennemgang af de forskellige målsætninger.

Økonomisk effektivitet

Økonomisk effektivitet forudsætter, at afgifterne fastsættes på niveau med marginalomkostningerne, hvorved brugerne af havnen vil få et klart indtryk af omkostningerne for samfundet som helhed ved deres individuelle transportvalg. Det vil, under forudsætning af at afgifterne fastsættes ensartet inden for alle transportformer, resultere i en optimal (dvs. den billigste) fordeling af trafikken mellem transportformerne. Desuden vil dette princip også føre til en optimal fordeling af trafikken mellem havnene, hvilket vil minimere omkostningerne ved at håndtere søtransporten for EU som helhed. Men for havneprojekter gælder det ligesom for alle andre former for infrastruktur, at langt størsteparten af de samlede omkostninger kan tilskrives kapitalinvesteringer frem for driftsomkostninger. Hvis man indfører princippet om, at afgifterne skal fastsættes på grundlag af marginalomkostningerne, vil det derfor kunne forekomme, at det på grund af overkapacitet eller konkurrence kun bliver marginalomkostningerne på kort sigt (dvs. driftsomkostningerne), der dækkes ind. I dette tilfælde vil udgifterne til tidligere investeringer ikke blive dækket i fuldt omfang. På den anden side kan det også hævdes, at fuld dækning af omkostningerne ved fremtidige investeringer med dette afgiftsprincip vil afhænge af, hvordan princippet implementeres i de enkelte tilfælde.

Nogle vil hævde, at økonomisk effektivitet i havnesektoren bedst opnås ved at lade investeringer i havneinfrastruktur afhænge af efterspørgslen, og at man kan sikre dette ved at forlange, at brugerne skal betale for samtlige investeringsomkostninger. I princippet kan man sikre, at alle omkostninger dækkes i fuldt omfang, hvis man også medregner tidligere investeringer (ved at fastsætte afgifterne på grundlag af gennemsnitsomkostningerne). Men med en strategi baseret på marginalomkostningerne, som vil kunne omfatte både nyinvesteringer og driftsomkostninger og eksterne omkostninger, kan man på den ene side få de faktiske omkostninger dækket og samtidig undgå at lade tidligere tiders investeringer i havne indgå i beregningerne.

Retfærdig behandling af såvel veludviklede som mindre udviklede havne

Det vil imidlertid være urimeligt at indføre et nyt afgiftsprincip, baseret på økonomisk effektivitet, fra den ene dag til den anden, fordi man skal tage i betragtning, at havnene tidligere har udviklet sig på forskellig måde. Det kan derfor hævdes, at indførelsen af EU-regler for havneafgifter bør ledsages af foranstaltninger med henblik på at undgå urimelig behandling af nye havne eller havne, der har behov for omfattende udvikling. Begrundelsen herfor er, at netop fordi der ikke tidligere har eksisteret EU-regler på området, har "veludviklede" havne haft mulighed for at ekspandere ganske kraftigt ved hjælp af offentlig støtte, og "nye" eller "mindre udviklede" havne bør have samme mulighed (eventuelt midlertidigt) inden for rammerne af de nye EU-regler. Uanset legitimiteten af

denne retfærdighedsbetragtning vil en sådan løsning gå ud over den økonomiske effektivitet, eftersom noget af den disponible kapacitet i "veludviklede" havne kan benyttes til en lavere pris, også selv om der skal tages hensyn til omkostningerne ved længere sejlads til de pågældende havne. Det forekommer helt overflødigt at føje yderligere kapacitet til, inden man har sikret sig, at den eksisterende kapacitet udnyttes bedre. Kravet om retfærdig behandling kan delvist imødekommes ved at indføre de nye afgiftsregler gradvist (der bør dog ikke fastsættes en alt for lang overgangsperiode, da det kan få negative konsekvenser). Desuden kan man hævde, at eftersom sondringen mellem veludviklede og mindre veludviklede havne i vidt omfang falder sammen med, hvilke regioner der er berettiget til støtte fra strukturfondene og Samhørighedsfonden, og hvilke der ikke er det, vil de særlige regler, der gælder for havne i mål nr. 1-områder, områder, som er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden, og perifert beliggende områder, også være til fordel for "nye" havne.

Samhørighedspolitikken

Af hensyn til ønsket om at skabe øget samhørighed giver EU's regler om statsstøtte mulighed for i højere grad at lade det offentlige yde tilskud til investeringer i mindre udviklede regioner, end det er tilladt i resten af EU. Denne strategi kan også bruges i relation til reglerne om havneafgifter ved at give delvise dispensationer fra afgiftsreglerne for havne i mål nr. 1-områder, områder, som er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden, og perifert beliggende områder. Det er klart, at spørgsmålet om sådanne dispensationer må afvejes mod risikoen for konkurrencefordrejende virkninger for konkurrencen mellem havne og dermed for den økonomiske effektivitet.

En mulig løsning

Denne redegørelse viser, at forskellige målsætninger har forskellige implikationer for udformningen af fælles regler for fastsættelsen af havneafgifter. Den løsningsmodel, der anbefales i grønbogen, går ud på, at afgifterne i stigende grad skal baseres på marginalomkostningerne og sikre dækning af både omkostninger ved nyinvesteringer og driftsomkostninger og eksterne omkostninger, men at der skal være mulighed for delvise dispensationer i mål nr. 1-områder, områder, som er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden, og perifert beliggende områder. En sådan løsningsmodel gør det muligt at forfølge de forskellige målsætninger, som i et vist omfang er indbyrdes modstridende, på en afbalanceret måde.

Princippet om fastsættelse af afgifterne på grundlag af marginalomkostningerne skal defineres og implementeres rent konkret. En mulighed kunne være at udregne havneafgifterne som en vis procentdel af omkostningerne pr. transportenhed ved den forventede stigning i den trafikmængde, en havn håndterer (procentsatsen kan eventuelt variere afhængigt af havnetype). I så tilfælde må man finde en løsning på, hvordan de faste omkostninger skal fordeles mellem havnebrugerne. En anden løsning kunne være at foretage beregningen på grundlag af en fast tidshorisont (f.eks. fem år). En tredje mulighed kunne være at forlange, at havneafgifterne fuldt ud skal dække driftsomkostninger og kapitalomkostninger ved investeringer, der er foretaget efter en bestemt dato. Det vil muligvis kræve oplysninger om afskrivningen af den pågældende investering.

ISSN 0254-1459

KOM(97) 678 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

07 13 11

Katalognummer : CB-CO-97-738-DA-C

ISBN 92-78-29753-4

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg