ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET

9. juni 2016
16/01843-5
ldi-dep

Collected Danish responses to the consultation from business organizations

DI

Erhvervs- og vækstministeriet har den 13. marts 2016 sendt Kommissionens udkast til revideret gruppefritagelsesforordningen på statsstøtteområdet i høring. Forordningen foreslås bl.a. udvidet med bestemmelser om støtte til lufthavne og havne.

DI har følgende generelle bemærkninger til høringen:
EU's statsstøtteregler udgør en vigtig brik i reguleringen af det indre marked og er med til at sikre fri og fair konkurrence. DI støtter generelt en effektiv og gennemsigtig kontrol med statsstøtte i EU, da det er en forudsætning for at sikre lige konkurrencevilkår på tværs af grænserne.

DI er som udgangspunkt forbeholden over for udvidelsen af gruppefritagelsesforordningen, da dette vil lede til en stigning i omfanget af den statsstøtte, som Kommissionen ikke på forhånd skal kontrollere. Kommissionen har ved en række lejligheder fremhævet, at der er udfordringer i forhold til medlemsstaternes kontrol med støtte, der ydes i medfør af gruppefritagelsesforordningen. Det er således vigtigt, at der skabes mere disciplin på statsstøtteområdet i de enkelte medlemslande. Herunder spiller håndhævelse af statsstøttekontrollen ved de nationale domstole en øget rolle, idet disse kan bidrage til at vurdere om alle betingelserne i forordningen er opfyldt.

DI har følgende specifikke bemærkninger til høringen:

Ad. støtte til lufthavne
Investeringsstøtte til lufthavne har hidtil været reguleret i Kommissionens 2014 retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber. Umiddelbart synes art. 56a i Kommissionens udkast til gruppefritagelsesforordning at afspejle ordlyden af retningslinjerne, men der er dog to forskelle.

I punkt 98 i lufthavnsretningslinjerne fremgår, at "Investeringsomkostninger, som vedrører levering af groundhandlingsydelser (som fx busser, køretøjer osv.), der foretages af lufthavnen selv, er ikke støtteberettigede i det omfang de ikke udgør en del af groundhandlingsinfrastrukturen.". DI finder, at denne bestemmelse tilsvarende bør fremgå i art. 56a.

I punkt 93-96 i lufthavnsretningslinjerne stilles der krav om ”støttens virkning som incitament”, dvs. at projektet ikke ville være blevet udført uden støtten. I udkastet til gruppefritagelsen er kravene til tilskyndelsesvirkning reduceret til, at støttemodtager skal have sendt ansøgning om støtten før projektet sættes i værk. Selv om Kommissionen i forbindelse med investeringsstøtte til regionale lufthavne ydet på baggrund af gruppefritagelsesforordningen ikke skal godkende støttens virkning på baggrund af forudgående analyser eller forretningsplan finder DI, at et sådant incitamentskrav også bør indgå i gruppefritagelsesforordningen.

Ad. støtte til havne

Som noget helt nyt foreslår Kommissionen, at der i gruppefritagelsesforordningen gives en adgang til at yde gruppefritaget statsstøtte til havne. DI vil anbefale en restriktiv tilgang til statsstøtte til havne. Dette skyldes følgende forhold:

- Det er bedre at fremme de generelle erhvervsvilkår end at anvende statsstøtte. Forvridning af konkurrence mellem stater på baggrund af statsstøtte bør undgås.
- Den danske havneinfrastruktur er brugerfinansieret. Der er således en tradition for en lav offentlig finansiel involvering i sektoren.
- Den danske havnestruktur er opbygget omkring det fri marked. Der er således en stærk grad af konkurrence imellem de forskellige aktører i sektoren, som derfor ikke vil have gavn af øgede muligheder for statsstøtte.

DI noterer sig, at visse aktiviteter ikke udgør ”økonomiske aktiviteter” og dermed falder uden for statsstøttebegrebet og således også gruppefritagelsesforordningens rammer, herunder havnenes myndighedsfunktioner, for eksempelvis skibstrafikkontrol, søfartssikkerhed, terrorsikring, miljøbeskyttelse, m.m.

DI mener, forordningen bør omfatte den almene havneinfrastruktur, som gavner alle eller flere af havnens brugere/kunder. Dette vil være i overensstemmelse med Kommissionens fortolkning af tilrådighedsstillelse af havneinfrastruktur mod betaling som en ”økonomisk aktivitet”.

Definitionen af havneinfrastruktur i udkast ser umiddelbart ud til at være dækkende. Dog afviger definitionen fra andre EU-definitioner på havne-

infrastruktur. Endvidere kan havnebassiner, kajer, interne veje, banespor, rørledninger, m.m. på havnens område være både almene og brugerspecifikke infrastrukturer, så her bør der udøves varsomhed og være klarere regler og definitioner. Brugerspecifik infrastruktur bør ikke være omfattet af forordningen.

Kraner, maskiner, bygninger, tanke, terminaler og anden suprastruktur (inkl. banespor på terminaler) på havneområder bør dog ikke være omfattet af forordningen, da disse ofte vil være kommercielle foranstaltninger. Hvis en offentlig havn etablerer sådanne suprastrukturer, vil det som regel ske i konkurrence med private aktører i selvsamme eller en nærliggende havn. Her vil der således i høj grad være tale om statsstøtte, der kan forvride konkurrencen, hvorfor suprastruktur og de tæt forbundne tjenesteydelser ikke bør være omfattet under forordningen. Det er derfor problematisk, når artikel 56b lægger op til, at der kan ydes gruppefritaget statsstøtte til både infrastruktur og suprastruktur. Sidstnævnte bør ikke omfattes af gruppefritagelsesforordningen.

DI finder, at de beløbsgrænser og anmeldelsestærskler, som foreslås i artikel 56b, stk. 4 er alt for høje, idet der åbnes for meget vide rammer for statsstøtte. Havneinfrastruktur er ganske vist dyr, men selv meget omfattende havneudvidelser i Danmark kommer kun yderst sjældent op over 50 millioner Euro. Det er bekymrende, hvis der kan ydes så store statsstøttebeløb og – intensiteter til havneprojekter i Europa, uden at det skal notificeres. DI forslår derfor, at de anførte statsstøttebeløb og -intensiteter halveres. Dette understøttes af den nuværende artikel 4, stk. 1, litra cc) i forordningen, angiver en tærskel på 10 mio. € for støtte til lokalinfrastruktur, hvilket formentlig er passende i europæisk sammenhæng. Tilsvarende bør støtteintensiteterne nedsættes.

Det bør overvejes, hvordan udkastet vil påvirke de forskellige lånefinansieringsmuligheder, som i dag findes for de forskellige danske havneorganisationsformer, herunder især lånegarantierne og den nødvendige garantiprovision.

Det bør overvejes, hvordan udkastet - særligt artikel 56b, stk. 7 - vil påvirke gældende dansk love, herunder Lov om havne og Lov om Københavns Havn, herunder sidstnævntes lovfastsatte koncession på godshånd-

tering i frihavnen. Det bør desuden overvejes, hvordan udkastet vil forholde sig til de nuværende ordninger for værftsstøtte.

Ad. regionalstøtte
I forhold til regionalstøtten foreslås en ny definition i punkt 61a) i forordningen ”nedlæggelse af den samme eller en tilsvarende aktivitet: fuldstændig nedlæggelse og også delvise nedlæggelser med væsentlige tab af arbejdspladser til følge. Ved anvendelsen af denne bestemmelse skal der ved væsentlige tab af arbejdspladser forstås tab af mindst 100 jobs i en virksomhed eller tab af mindst 50% af arbejdspladserne i en virksomhedsenhed”. Denne definition angår udfordringen med relokalisering af virksomheder på grund af statsstøtte. DI finder det positivt, at der sker en kodificering af denne definition, som hidtil kun har fremgået i Kommissionens ”Frequently Asked Questions”-dokument.

DI står naturligvis til rådighed, såfremt ovenstående bemærkninger ønskes uddybet.

DANSKE HAVNE
Danske Havne har med interesse læst Europa-Kommissionens udkast til ændring af gruppefritagelsesforordningen med en fælles fortolkning af, hvornår statsstøtte i forbindelse med havne er undtaget fra de generelle statsstøtteregler.

Danske Havnes interesse i forslaget
Forslaget har interesse, fordi erhvervshavne er en vigtig brik i Danmarks samlede infrastruktur. De fleste danske havne er ejet af kommunerne, men skal virke på et kommercielt og ikke konkurrenceforvridende grundlag. Det betyder, at havnene på trods af det offentlige ejerskab skal drives forretningsmæssigt og som udgangspunkt skal have tilstrækkelige midler til at vedligeholde og udvikle havnen indenfor havnens egen økonomi.
Danske havne er i konkurrence med andre havne i Danmark og i nabolandene. COWI har for nylig for Danske Havne udarbejdet en nabotjekanalyse af havne i de lande vi konkurrerer med. En læring herfra er, at:

1. flere af vores nabolande har adgang til andre og større støtteprogrammer end Danmark/danske havne, og
2. der er en klar tendens til stor forsigtighed hos danske myndigheder i forhold til infrastrukturstøtte, hvor myndigheder fortolker reglerne for

statsstøtte til havne så restriktivt, at der kun i meget begrænset omfang ydes støtte til danske havne.

Danske myndigheders forsigtighed med at yde infrastrukturstøtte er først og fremmest et nationalt anliggende, der formentlig kommer af manglende klare regler, hvorfor det er Danske Havnes indtryk og forventning, at klare regler vil kunne bidrage til en mere ensartet og fair tilgang til EU-støtte og national støtte til infrastruktur i Danmark og resten af EU.

Forslagets udfordringer

Danske Havne mener, at forlagets eksakte indhold bør undersøges nærmere for at sikre en fornuftig implementering og overensstemmelse med praksis:

1. forslaget må ikke forhindre gældende og eventuelle fremtidige finansieringsordninger for udvikling af havneinfrastruktur i forhold til dansk praksis. Erhvervs- og Vækstministeriet bør til eksempel forholde sig til muligheden for kommunegaranti til de offentlige havne,
2. der skal være overensstemmelse mellem forslagets definitioner og eksisterende EU-lovgivning, herunder særligt for havne og infrastrukturtyper,
3. at generelle service interesser (SGEI) bør inkluderes i forslaget, at det defineres, hvad dette dækker over i forhold til danske erhvervshavne,
4. vedligehold og uddybning er integrerede dele af havnes infrastruktur. Staten har visse oprensningsforpligtigelser i bl.a. gennemsejlingsfarvande. Det bør være lige så naturligt, at staten vedligeholder og udvider både de blå veje til søs som de grå til lands, da dette er i tråd med ligestilling af rammevilkår for alle transportformer,
5. det er nødvendigt at investere i infrastruktur til alternativ brændstof og strengere krav til miljøvenlige transportløsninger. Derfor bør der være mulighed for at yde støtte til disse dele i det omfang, at det fører til innovation og nytænkning,
6. at forslaget ikke åbner for meget mere statsstøtte og spekulation i underskudsgivende aktiviteter,
7. at forslaget har den rette sammenhæng med eksisterende lovgivning og EU-strategi.

Ad 1 – Sikring af dansk finansieringsmodel

Modernisering af statsstøtteregler for havne bør tage højde for adgang til offentlig investeringsstøtte og -garanti – ikke driftsstøtte. Danske Havne finder det væsentligt at understrege, at danske erhvervshavne er store kapital- og beskæftigelsestunge virksomheder, der uanset organisationsform altovervejende er kommunalt ejet. Erhvervshavnene udvider og vedligeholder store anlæg og har derfor et løbende finansieringsbehov, som i et vist omgang finansieres gennem KommuneKredit.

Transportministeriet er i øjeblikket i gang med en evaluering af havneloven. I den forbindelse er spørgsmålet om låneadgang for havne uanset organisationsform blandt andet et diskussionsemne, hvor der er bred enighed om, at der skal ses på lånemuligheder specifikt med henblik på at fremme mulighederne for finansiering via KommuneKredit.

Det er Danske Havnes vurdering, at forslaget ikke vil få betydning for finansiering af danske erhvervshavnes lånemuligheder via KommuneKredit. Dette ønskes bekræftet af Erhvervs- og Vækstministeriet.

Ad 2 – Definition af havne og infrastrukturtyper

Danske Havne vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt, at forslagets definitioner i nogle tilfælde er forskellige fra gældende EU-lovgivning og anbefaler at anvende de gældende fælles definitioner.

Forslagets artikel 2	**Gældende lov** Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/65/EF af 26. oktober 2005 om bedre havnesikring	**Ikke-gældende lov** Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om opstilling af rammer for adgang til markedet for havnetjenester og finansiel gennemsigtighed for havne COM/2013/0296
152) "havn": et land- og vandområde bestående af infrastruktur og udstyr, primært til modtagelse af søfartøjer, disses lastning og losning, opbevaring af	»havn«: ethvert specifikt land- og vandområde, som de pågældende medlemsstater har afgrænset, bestående af anlæg og udstyr, som tjener	"søhavn": et område, der består af et landareal og vand, og som er anlagt og udstyret på en sådan måde, at det først og fremmest tillader modtagelse af skibe,

varer, modtagelse og levering af disse varer eller ind- og udskibning af passagerer eller anden infrastruktur, der er nødvendig for transportoperatører i havneområdet 153) "søhavn": havn der hovedsageligt er beregnet til modtagelse af søfartøjer fra havet	til at lette kommerciel søtransport	lastning og losning af skibe, oplagring af gods, modtagelse og levering af gods, samt ind- og udskibning af passagerer; og enhver anden nødvendig infrastruktur for transportvirksomhederne inden for havneområdet

Danske Havne anbefaler, at definitioner af infrastrukturtyper bør holdes op imod allerede definerede støtteberettigede infrastrukturkomponenter i forhold til det transeuropæiske transportnet, da EU bør have dokumenteret erfaring fra praksis.

Fra Forslaget:
155) "havneinfrastruktur": infrastruktur og faciliteter, som genererer en direkte indtægt for havneforvalteren, herunder kajpladser til fortøjning af skibe, kajmure, moler og flydende pontonramper i tidevandsområder, indre bassiner, bagfyld- og landindvindingsområder samt transportfaciliteter i havneområdet
156) "havnesuprastruktur": overfladefaciliteter, bygninger samt mobilt (f.eks. kraner) og fast udstyr med direkte tilknytning til havnens transportfunktion
157) "havneadgangsinfrastruktur": enhver type infrastruktur, der er nødvendig for at sikre adgangen fra land, hav eller flod for brugere af søeller indlandshavnen, især tilkørselsveje, jernbanespor, bølgebrydere, sejlrender og sluser.

I en gældende EU-forordning[1] oplistes støtteberettigede infrastrukturkomponenter i søtransportinfrastruktur og motorveje til søs. Søtransportinfrastrukturen skal især omfatte:

[1] EU-forordning nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om **Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet** og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU, afsnit 4, artikel 20

a) maritime rum

b) søkanaler

c) søhavne, herunder den infrastruktur, der er nødvendig for transportaktiviteter i havneområdet

d) forbindelser mellem havnene og de andre transportformer i det trans europæiske transportnet

e) diger, sluser og dokområder

f) navigationshjælpemidler

g) havneindsejlinger og sejlløb til havne

h) bølgebrydere

i) motorveje til søs

j) udstyr i forbindelse hermed

k) trafiktelematik, herunder elektroniske søfartstjenester og VTMIS.

Danske Havne ser en udfordring i forslagets definitioner af havneinfrastruktur. Ovenstående infrastrukturkomponenter a) til k) er mere dækkende for infrastrukturinvesteringer, der bør undtages de generelle statsstøtteregler, såfremt der er tale om infrastruktur til adgang og forsvar fra sø og land, og at støtten ikke er selektiv men potentielt gavner hele regionen og bagland samt skaber bedre forbindelse til nationale og europæiske transportkorridorer.

Ad 3 – Generelle service interesser

Danske Havne mener, at infrastruktur der understøtter generelle service interesser (SGEI) bør inkluderes i forslaget. Det er ikke defineret, hvad dette dækker over i forhold til danske erhvervshavne. Til eksempel kan nævnes, at danske havne har modtagepligt (Havneloven § 5). Et lands forsyningssikkerhed, bl.a. qua en moderne havnesektor, kan kategoriseres under SGEI. Havnes beredskab til at bekæmpe ildebrand, terror hændelser, olieudslip eller adgang til kystvagt kræver alle investering i generel infrastruktur og adgangsveje. Investeringer af denne type bør have adgang til statsstøtte grundet en tydelig positiv samfundsøkonomisk effekt af investeringen.

Ad 4 – Oprensning

Det er Danske Havnes vurdering, at forslagets definition er en udfordring for gældende dansk praksis.

Forslagets artikel 2	**Gældende lov** Bekendtgørelse nr. 1130 af 23/09/2015 om bypass, nyttiggørelse og klapning af optaget havbundsmateriale	**Ikke-gældende lov** Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om opstilling af rammer for adgang til markedet for havnetjenester og finansiel gennemsigtighed for havne COM/2013/0296
158) "opmudring": fjernelse af sand, aflejring eller andre stoffer fra bunden af vandvejen til en havn for at søfartøjer kan få adgang til havnen 159) "opmudring for at holde vandveje tilgængelige": opmudring, der regelmæssigt udføres for at holde vandveje tilgængelige	”Oprensnings- og uddybningsmateriale”: Havbundsmateriale, der fremkommer ved oprensning eller uddybning af havne og sejlrender, eller når der i andre tilfælde er brug for oprensning eller uddybning på søterritoriet, jf. § 20 c i lov om råstoffer. Dette omfatter alle tilfælde, hvor der er behov for at fjerne havbundsmateriale for at vedligeholde eller forøge vanddybden eller for at anbringe et anlæg m.v. på havbunden, og hvor fjernelsen er tilladt	"oprensning": fjernelse af sand, sediment eller andre stoffer fra bunden af vandvejen til en havn for at søfartøjer kan få adgang til havnen; det omfatter både den oprindelige materialefjernelse (uddybning) og oprensning for at holde vandveje tilgængelige

Oprensning forbundet med adgangsveje til havnen må anses som en ikke-økonomisk aktivitet – også for så vidt angår løbende oprensning for at holde vandveje tilgængelige, hvorfor dette foreslås tydeligere specificeret i forslaget. Vedligehold og uddybning er integrerede dele af havnes infra-

struktur. Staten har visse oprensningsforpligtigelser i bl.a. gennemsejlingsfarvande. Det bør være lige så naturligt, at staten vedligeholder og udvider både de blå veje til søs som de grå til lands, da dette er i tråd med ligestilling af rammevilkår for alle transportformer.

Ad 5 – Miljøinfrastruktur

Danske Havne opfordrer Kommissionen til, at formulere en definition i forhold til miljøinfrastruktur i havne jf. reference i indledende betragtning stk. 5, da denne type af infrastruktur både kan være infrastruktur som suprastruktur:

"… Det er nødvendigt at investere, navnlig for at tilpasse havneadgangsinfrastruktur samt havneinfrastruktur og -suprastruktur til en større flåde med en mere kompleks sammensætning, brugen af infrastruktur til alternativt brændstof og strengere krav til miljøresultater…"

En definition af miljøinfrastruktur i havne skaber endvidere behov for at tilføje dette som et nyt punkt (c) under artikel 56b, stk. 2:

"(ny) for infrastruktur tilpasset til alternativt brændstof og/eller strengere krav til miljøresultater"

Ad 6 – At forslaget ikke bør åbne for uheldig statsstøtte

Ud fra forslagets betragtning nr. 7 rejser Danske Havne spørgsmål, om der muligvis åbnes for, at der kan spekuleres i infrastrukturinvesteringer med driftsunderskud:

"For at være proportional bør støtten ikke overstige den i denne forordning fastsatte maksimale tilladte støtteintensitet, som for søhavne afhænger af investeringsprojektets størrelse. Støttebeløbet bør ikke overstige forskellen mellem de støtteberettigede omkostninger og driftsoverskuddet af investeringen…"

Artikel 56b, stk. 7 har i sammenhæng med støtteintensiteten i stk. 4 (a)-(d) til formål at begrænse opdeling af projekter i mindre dele for at udnytte maksimal statsstøtte. Den såkaldte salami-metode. Danske Havne ser en fejl i denne metode, da havnes udviklingsprojekter ikke nødvendigvis hænger sammen, selvom de udføres på samme tid.

Ad 7 – Forslaget bør kædes sammen med eksisterende EU-strategi

Behovet for transparent støtte nævnes i EU-hvidbogen fra 2011 ”En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem”:

Annex I, stk. 4. Et “Blue Belt” til søs og markedsadgang til havne …indrette passende havnefaciliteter (“Blue Lanes”)… Øge gennemsigtigheden, når det gælder havnes finansiering, tydeliggøre, hvor offentlige midler til de forskellige havneaktiviteter ender, med henblik på at undgå konkurrencefordrejning.

Behovet for at investere i Europas havneinfrastruktur og forsyningssikkerhed samt effektiv transport mellem land og sø er nævnt i samme EU-hvidbog:

”Ad 27. Ved kysterne er der brug for flere og mere effektive indgangssteder til de europæiske markeder, så man undgår unødig trafik på tværs af Europa. Søhavne er vigtige logistikcentre og kræver effektive forbindelser til baglandet. Udvikling af havnene er vigtig for at kunne håndtere de øgede mængder gods både med nærskibsfart inden for EU og i resten af verden.

Ad 36. Et fælles europæisk transportområde skal lette bevægeligheden for borgere og gods, sænke omkostningerne og øge den europæiske transports bæredygtighed… Markedsadgangen til havnene skal yderligere forbedres.

Ad 41. Transporttjenesternes kvalitet, tilgængelighed og pålidelighed vil få stigende betydning i de kommende år, bl.a. på grund af den aldrende befolkning og behovet for at fremme den offentlige transport. Attraktive afgangsfrekvenser, komfort, let adgang, pålidelighed og intermodal integration er de vigtigste kendetegn ved kvalitetsservice. Oplysninger om rejsetid og alternative ruter er ligeledes relevante for at sikre en gnidningsløs dør-til-dør-transport både for passagerer og gods.”

Sidstnævnte stk. 41 dækkes af den aktuelle havneforordning, der er pt behandles i trilog forhandling under det hollandske EU-formandskab. Kommissionens forslag til gruppefritagelse bør referere til de øvrige referencer i EU-hvidbogen samt anden relevant og gældende EU-lovgivning.

Danske Havne bidrager gerne til en mere detaljeret drøftelse og ser frem til Erhvervs- og Vækstministeriets svar på ovennævnte vurdering.