



Transport-, Bygnings-
og Boligministeriet

Ekspertudvalget om havneloven

Anbefalinger – april 2018



Ekspertudvalget om havneloven

Udgivet af: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet
Frederiksholms Kanal 27F
1220 København K

Udarbejdet af: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet
ISBN netudgave: 978-87-93292-37-6
Forsidefoto: Ulrik Jantzen

Indhold

Udvalget	4
Sammenfatning	5
1. Udvalgets generelle overvejelser	6
Udvalgets specifikke forslag	10
2. Havnes infrastruktur	10
3. Havnes suprastruktur mv.	13
4. Mindre havne	16
5. Klageadgang	17
6. Udvalgets hovedforslag i sammendrag	18
7. Noter	19
8. Kommissorium	22

Udvalget

Transport-, bygnings- og boligminister Ole Birk Olesen nedsatte den 1. maj 2017 et ekspertudvalg for at vurdere, om den nuværende havnelov regulerer de offentligt ejede havnes struktur og organisationsform på en måde, der sikrer forvaltnings- og konkurrenceretlig klarhed, og at konkurrencen mellem offentlige og private virksomheder sker på fair og lige vilkår. Udvalget blev endvidere anmodet om at belyse, om de nuværende regler for havnenes finansielle tilknytning til kommunerne er i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige, konkurrenceretlige og EU-retlige regler. I den forbindelse blev udvalget bedt om også at se på sammenhængen mellem havnenes organisationsform, ejerskab, lånevilkår og investeringsomfang.

Udvalget fik følgende sammensætning:

Professor, Dr. Merc. Peter Maskell, CBS (formand for udvalget)
Partner, advokat Rikke Søgaard Berth, Horten
Partner, advokat Jens Bødtcher-Hansen, Kammeradvokaten
Direktør, Cand. Polit, MBA Bjørn B. Christiansen, Danske Havne
Professor, PhD Carsten Greve, Copenhagen Business School
Professor, PhD Pernille Wegener Jessen, Aarhus Universitet
Branchedirektør, Cand. Jur. Michael Svane, Dansk Industri

Udvalget har afholdt otte møder. Danske Bank, ATP, Struensee og Co. /Blue Consulting, Erhvervsministeriet/Statsstøttesekretariatet, samt Økonomi- og Indenrigsministeriet har alle leveret eksterne oplæg på et af udvalgets møder. Udvalget har i sine drøftelser inddraget resultaterne fra den analyse, der er udført i forbindelse med udvalgets arbejde, jf. udvalgets kommissorium (indsat bagest på side 22). Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har leveret sekretariatsbistand til udvalget.

Sammenfatning

For at modvirke risikoen for krydssubsidiering samt for at sikre konkurrence på fair og lige vilkår mellem offentlige og private kommercielle operatører er det efter udvalgets opfattelse nødvendigt, at de danske offentligt ejede erhvervshavne som udgangspunkt organiseres som aktieselskaber, og at dette sker med en opdeling i to adskilte aktieselskaber. Adskillelsen i to selskaber skal sikre, at økonomiske aktiviteter, der ligger inden for den traditionelle offentlige opgavevaretagelse, placeres i ét aktieselskab (infrastruktur), medens havnens øvrige kommercielle aktiviteter samles i et andet aktieselskab (suprastruktur). Samhandel mellem de to havneaktieselskaber skal finde sted på armslængdevilkår.

Udvalgets anbefaler, at kun de foreslåede infrastrukturaktieselskaber kan opnå kommunegaranti og på den baggrund optage lån hos med relevante långivere til anlægsprojekter eller til finansiering af andre udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave, eller indgå leasingaftaler. Ved større havneinvesteringer anbefaler udvalget, at der stilles krav om en begrænset privat medfinansiering, alternativt et vist privat medejerskab.

Havnetjenester, som den pågældende havn lovligt udførte på tidspunktet for omdannelsen til aktieselskaber, kan videreføres af suprastrukturaktieselskabet, der tillige efter udvalgets forslag kun kan påbegynde nye havnetjenester, såfremt markedet på havnen ikke fungerer effektivt. Private virksomheder har altid mulighed for frit at udføre havnetjenester og andre aktiviteter, som varetages af suprastrukturaktieselskabet.

Udvalget anbefaler endvidere lempeligere regler for mindre havne, herunder at offentligt ejede erhvervshavne under en vis omsætningsgrænse gives mulighed for at fravælge aktieselskabsformen og i stedet lader sig organisere som udelte kommunale havne, dog med en øvre grænse for fremtidig gældssætning i forhold til havnens omsætning. På visse betingelser kan sådanne kommunale havne tillige udføre havnetjenester.

Kommunernes stilling over for de nye havneaktieselskaber vil være reguleret af selskabsloven svarende til, hvad der gælder for eksempelvis de kommunalt ejede vand- og spildevandsselskaber. I forbindelse med selskabsgørelsen vil den enkelte kommune i aftalegrundlaget kunne sikre sig eksempelvis i forhold til fremtidige ønsker om kommunal byomdannelse. Herudover vil kommunen have indflydelse på havneaktieselskaberne gennem udformning af vedtægterne, valg af bestyrelse mv.

Til styrkelse af private erhvervshavnebrugeres retstilling anbefaler udvalget etablering af et målrettet tilsyns- og klageorgan med effektive sanktionsbeføjelser.

1. Udvalgets generelle overvejelser

1.1. Baggrund

Danske offentligt ejede erhvervshavne¹ anvendes til erhvervsmæssig ekspedition af gods, køretøjer, personer og landinger af fisk og udgør en vigtig del af landets samlede infrastruktur². Størstedelen af landets vareimport og -eksport finder således sted gennem danske havne. Havne er vigtige for lokal vækst og beskæftigelse. Søtransport aflaster vejnettet for tung trafik. Der er derfor stærke samfundsmæssige interesser i at skabe en velfungerende og konkurrencedygtig havnesektor. Udvalget har i henhold til sit kommissorium haft fokus på forslag til at fremme forvaltnings- og konkurrenceretlig klarhed således at konkurrencen mellem offentlige og private virksomheder sker på fair og lige vilkår, og på at sikre, at havnenes finansielle tilknytning til kommunerne er i overensstemmelse med kommunalretlige, konkurrenceretlige og øvrige relevante EU-retlige regler.

1.2. Selskabsform

De enkelte offentligt ejede erhvervshavne er meget forskellige i såvel størrelse som forretningsmodel og aktivitetsprofil, men fælles er, at de udfører en bred vifte af forretningsmæssige aktiviteter, der dels ligger indenfor, dels udover almindelig offentlig opgavevaretagelse.

På den baggrund og i lyset af de betydelige samfundsmæssige værdier, som offentligt ejede erhvervshavne udgør, og som havnenes ledelse forvalter, er det udvalgets opfattelse, at den nødvendige organisatoriske genkendelighed og ledelsesmæssige gennemskuelighed ikke i tilstrækkeligt omfang sikres ved anvendelsen af den særegne styringsmæssige form, der i havneloven betegnes som 'kommunal selvstyrehavn'.

Overskud opnået gennem driften af en kommunal selvstyrehavn uddeles eksempelvis ikke, men forbliver i havnen, der i nogle tilfælde dermed kan opnå en særdeles høj økonomisk soliditet.³ Det indebærer, at nye havneanlæg kan finansieres af havnen selv, hvilket automatisk udløser en slags indirekte uddeling i form af tilsvarende beløbsmæssig øgning af årets låneramme⁴ for den kommune, som ejer den kommunale selvstyrehavn, hvilket frigør midler til andre kommunale aktiviteter, der ikke nødvendigvis har med havnen at gøre. Den nære ledelsesmæssige sammenhæng mellem ejer (kommune) og havnen (selvstyrehavn) kan imidlertid gøre det vanskeligt at fastslå, i hvilket omfang et evt. ønske om en sådan indirekte uddeling kan have øvet indflydelse på tidspunktet, karakteren eller omfanget af et nyt anlægsprojekt i en velkonsolideret kommunal selvstyrehavn.

Udvalget finder ikke en sådan usikkerhed for hensigtsmæssig, ligesom selve modellen med indirekte uddeling mellem nært knyttede parter ikke tilsikrer den fornødne klarhed om det forretningsmæssige grundlag for havnens investeringsbeslutning.

Sammenfattende finder udvalget, at havnes opgavekreds og de kommercielle aktiviteter omfang gør det styringsmæssigt nødvendigt at tydeliggøre fordelingen af ansvar og pligter, således som det er fastlagt i selskabsloven.⁵ Det er således udvalgets opfattelse, at de offentligt ejede erhvervshavnes forretningsmæssige virksomhed er af en karakter og et omfang, der som hovedregel bør varetages i aktieselskabsform.⁶

Udvalget har videre overvejet, om den derved opnåede styrings- og konkurrencemæssige klargørelse yderligere kunne sikres ved helt at afskaffe særlovgivningen for havne og fremover lade havne regulere alene gennem den almindelige selskabslovgivning. Udvalget har imidlertid fundet, at såvel forvaltnings- som konkurrenceretlige argumenter taler for at fortsætte med en havnesærlov, der lægger sig tæt op ad EU's nye havneforordning⁷ og den generelle gruppefritagelsesforordning⁸ på statsstøtteområdet.

1.3. Adskillelse af infrastruktur fra suprastruktur

På den baggrund og for at modvirke risikoen for krydssubsidiering samt for at sikre konkurrence på fair og lige vilkår mellem offentlige og private kommercielle operatører er det efter udvalgets opfattelse nødvendigt med en opdeling i to adskilte aktieselskaber, hvor økonomiske aktiviteter, der ligger inden for den traditionelle offentlige opgavevaretagelse, placeres i ét aktieselskab (infrastruktur), medens havnens øvrige kommercielle aktiviteter samles i et andet aktieselskab (suprastruktur).⁹

1.4. Statsstøtte

Danske offentligt ejede erhvervshavne er som hovedregel profitable virksomheder, der ikke umiddelbart synes at have behov for statsstøtte. Udvalget har imidlertid fundet, at statsstøtte fortsat kan være berettiget og nødvendig for sikringen af infrastrukturaktieselskabets konkurrenceevne overfor statsstøttede udenlandske nabohavne,¹⁰ såvel som over for landevejstransport. I EU-retlig sammenhæng kan der være tale om statsstøtte, både når støtte ydes af de statslige myndigheder, og når støtte ydes af andre offentlige myndigheder eller enheder samt af offentlige virksomheder.

For såvel infra- som suprastrukturaktieselskaberne gælder, at samtlige økonomiske transaktioner – herunder investeringer, køb, salg, udlejning og brug m.v. – mellem staten/kommunen og den offentligt ejede erhvervshavn samt mellem havneaktieselskaber og private virksomheder på havnen skal foregå på markedsvilkår og i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktør princip.¹¹ En konkret afvigelse fra markedsvilkårene skal have hjemmel i skreven lov eller uskrevne sædvanebestemmelser (herunder kommunalfuldmagten) og skal, såfremt forholdet er omfattet af EU-retten, være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler.

I de senere år har statsstøtte til danske offentligt ejede erhvervshavne bl.a. fundet sted gennem lån på favorable vilkår opnået på baggrund af en kommunegaranti.

1.5. *Kommunegaranti*

Under de nugældende vilkår er muligheden for at opnå en kommunegaranti i forbindelse med en offentligt ejet erhvervshavns optagelse af lån afhængig af havnens organiseringsform.¹² Dette indebærer, at den samme aktivitet udøvet af eksempelvis en selvstyrehavn og en aktieselskabshavn behandles forskelligt i finansieringsmæssig henseende. Udvalget finder det uhensigtsmæssigt, at organiseringsformen er styrende for finansieringsmulighederne.

Udvalget finder derfor, at en offentligt ejet erhvervshavn uanset organisationsform bør kunne opnå kommunal garanti¹³ og på den baggrund optage lån hos KommuneKredit eller med private långivere til anlægsprojekter eller til finansiering af udgifter, herunder indgåelse af leasingaftaler, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave (dvs. de økonomiske aktiviteter, der fremover foreslås placeret i et infrastrukturaktieselskab),¹⁴ hvorimod en offentlig ejet erhvervshavns låntagning til øvrige kommercielle aktiviteter (dvs. de økonomiske aktiviteter, der fremover foreslås placeret i et suprastrukturaktieselskab) ikke skal kunne opnå en sådan kommunegaranti, og at lån derfor alene skal kunne ydes af private långivere på markedsvilkår.

Infrastrukturaktieselskabet vil ifølge KommuneKredit under disse forudsætninger kunne succedere i forpligtelserne i relation til eksisterende lån for så vidt angår lån i KommuneKredit, og der vil ikke skulle ske en indfrielse, såfremt det i stiftelsesdokumenter hhv. åbningsbalance i forbindelse med udskillelsen klart fremgår, at KommuneKredits lån udskilles til det nye infrastrukturaktieselskab.¹⁵

1.6. *Markedstest af investeringer og privat medejerskab*

Ved almindelig markedsbaseret långivning til større nyanlæg mv. vil projektets "business case", risici og bidrag til låntagers samlede økonomi normalt blive vurderet af såvel låntager som långiver uafhængigt af hinanden. Denne dobbelte kontrol af projekters rentabilitet udelukker ikke fejlinvesteringer, men bidrager alt andet lige til at begrænse omfanget af økonomisk usunde investeringsbeslutninger.

Lån baseret på en kommunegaranti adskiller sig herfra bl.a. ved, at långiver ikke har samme grundlæggende tilskyndelse til sikring af låntagers (havnens) langsigtede betalingsevne efter projektets gennemførelse, da en misligholdelse blot aktiverer garantien. Omvendt er der fordele ved, at lån baseret på en kommunegaranti oftest vil være billigere - eller på andre måder attraktive - i forhold til lån uden kommunal garanti. Havneprojekter, der måske ellers ikke ville være rentable, kan derfor i nogle tilfælde blive rentable, når der gives en kommunegaranti.

Ønsket om at fastholde disse fordele og samtidig begrænse de nævnte ulemper tilsiger, at der ved kommunegaranterede lånefinansierede investeringer stilles krav om en vis privat medfinansiering *uden* kommunegaranti og/eller en vis privat ejerandel, f.eks. ved midler fra en langsigtet investor (pensionsfond el.lign.) uden egen forretningsaktivitet i havnen.

1.7. *Mindre havne*

Udvalget har været særligt opmærksom på situationen for de mindre havne, hvor bl.a. tendensen til større fragtfartøjer med øget kapacitet og dybgang har medvirket til en aftagende godsomsætning. I stedet har mange mindre havne opbygget en vigtig funktion som lokale vækstcentre og erhvervsmæssige knudepunkter. For sådanne havne kan den foreslåede dobbelte aktieselskabskonstruktion virke unødigt byrdefuld og forretningsmæssig unødvendig. Udvalget finder derfor, at havne under en vis størrelse bør gives adgang til at fravælge aktieselskabsmodellen og i stedet fremover organisere sig som kommunale havne. Udvalget foreslår, at sådanne kommunale havne under bestemte vilkår gives øgede kommercielle frihedsgrader i forhold til de eksisterende rammer for kommunale havne, men med en overgrænse for gældsstiftelse modsvarende de større havnes markedstest af nyinvesteringer.

1.8. *Formål*

Havneloven har hidtil været uden en formålsbestemmelse, men på baggrund af ovenstående finder udvalget det hensigtsmæssigt, at det i loven fremover fremgår, at den har til formål at fastlægge rammerne for erhvervshavne, herunder at sikre ejernes rolle ift. en effektiv anvendelse af økonomiske ressourcer, samt at sikre at konkurrencen tilrettelægges og gennemføres på fair og lige vilkår både mellem havnene indbyrdes og på den enkelte havn i forhold til private operatører, således at danske erhvervshavne og deres brugere sikres optimale vilkår for fortsat udvikling og vækst.

I det følgende redegøres for udvalgets specifikke forslag og anbefalinger. Redegørelsen afsluttes med en sammenfattende figur 1.

Udvalgets specifikke forslag

2. Havnes infrastruktur

Infrastrukturaktieselskabets etablering, organisering og ledelse

2.1. Havneinfrastruktur omfatter havnearealer med spor, veje, mv. såvel som faciliteter til levering af transportrelaterede havnetjenester som for eksempel kajpladser til fortøjning af skibe, kajmure, færgeløjer og ramper, moler og dækkende værker, indre bassiner, opfyldnings- og indvindingsarealer samt infrastruktur til alternative brændstoffer og til håndtering af drifts- og lastaffald fra skibe. Effektiv havnedrift forudsætter målrettede investeringer for løbende at tilpasse sejlrender, bassiner og anden havneinfrastruktur til større og mere komplekse skibstyper, såvel som til brugen af alternative brændstoffer og til gradvis strengere miljøkrav. Mangel på havneinfrastrukturer af høj kvalitet medfører trængsel og meromkostninger for afskibere, transportoperatører og forbrugere.

2.2. I henhold til EU Kommissionens generelle gruppefritagelsesforordning¹⁶ er udgifter til fjernelse af aflejringer fra bunden af vandvejen til en havn eller i en havn eller til udskiftning eller opgradering af havneinfrastruktur foreneligt med statsstøtteforbuddet. Investeringer til disse formål er derfor inden for visse beløbsgrænser fritaget fra forpligtelsen til at notificere EU Kommissionen. Hensigten med fritagelsesmuligheden er at medvirke til, at havneinfrastrukturen produceres og leveres effektivt og med høj kvalitet til så konkurrencedygtige priser som muligt, således at der ikke sker en uønsket overførelse af gods fra skib til landevejstransport, men at søværts transport tværtimod fremmes. Udvalgets forslag er dermed i overensstemmelse med regeringens anbefaling for Det Blå Danmark om at arbejde for et velfungerende transportsystem for vej, bane og søfart og for et bedre samspil imellem transportformerne.

2.3. Af disse årsager, og for ikke at stille danske transportkøbere, havnevirk-somheder, rederier og havne ringere end udenlandske konkurrenter, anbefaler udvalget:

2.3.1. at offentligt ejede erhvervshavnes infrastruktur samt de dermed forbundne aftaler, kontrakter mv., organiseres i et nyt infrastrukturaktieselskab¹⁷ med frit omsættelige aktier. Uanset størrelsen af en eventuel privat ejerandel kan ejerne, herunder kommunen, gennem en ejeraf-tale¹⁸ (aktionæroverenskomst) aftale, hvordan ejerne fremadrettet vil forholde sig til væsentlige beslutninger om selskabet, herunder beslutninger om investeringer, vedtægtsændringer, fastsættelse af en udbyttepolitik mv.

2.3.2. at det gennem lovgivningen sikres at omdannelsen til aktieselskabsform ikke udløser procentvis beregnet tinglysningsafgift¹⁹

2.3.3. at ejeren (kommunen) på tidspunktet for udskillelsen til aktieselskab får uddelt selskabets overskydende likviditet i forbindelse med stiftelsen af selskabet. Selskabets overskydende likviditet opgøres efter hensættelser til evt. allerede vedtagne investeringer og under hensyntagen til kommende års forventede likviditetstræk, der er afledt af den ordinære drift. Hensigten er at sikre, at såvel infra- som suprastrukturaktieselskaberne fra starten sikres det nødvendige og tilstrækkelige kapitalgrundlag, samt at imødegå at der i de nye havneaktieselskaber videreføres en eventuel eksisterende overkapitalisering, f.eks. opstået i en tidligere kommunal selvstyrehavn pga. den manglende hidtidige lovmæssige mulighed for uddeling af overskudslikviditet, eller opstået på andre måder eller i havne organiseret på en anden måde

2.3.4. at eksisterende udbyttebegrænsninger normaliseres²⁰ inden for rammerne af en udbyttepolitik²¹, der modvirker overkapitalisering og samtidig sikrer infrastrukturaktieselskabets stabile økonomiske handle- rum med en nødvendig og tilstrækkelig egenkapital

2.3.5. at der udarbejdes retningslinjer for bestyrelsens funktionsperiode og kompetenceprofil²²

2.4. Udvalget finder tillige, at kommunen i forbindelse med udskillelsen af infrastrukturaktieselskaber med fordel kan overveje:

2.4.1. at indskrive en kommunal forkøbsret i aftalegrundlaget (overdragsaftalen) mellem den hidtidige arealejer (kommunen) og det nye infrastrukturaktieselskab. Forkøbsretten skal sikre, at havnearealerne i tilfælde af infrastrukturaktieselskabets konkurs²³ eller andet aktivitetsophør kan gå tilbage til den oprindelige arealejer (kommunen), således at en hensigtsmæssig fremtidig havne- og byudvikling ikke blokeres eller vanskeliggøres

2.4.2. at etablere nedskrevne procedurer og beregningsregler for økonomiske hhv. arealmæssige kompensationer til infrastrukturaktieselskabet ved selskabets eventuelle afståelse af arealer, som kommunen på et senere tidspunkt ønsker omdannet som led i en langsigtet planlagt byudvikling, eller som infrastrukturaktieselskabet ønsker at afhænde. Til sikring af nationale interesser (forsyningssikkerhed mv.) bør betydelige indskrænkninger af infrastrukturaktieselskabets areal hhv. kajlængde forudsætte Transport- Bygnings- og Boligministeriets godkendelse

2.4.3. at det af infrastrukturaktieselskabets stiftelsesdokumenter hhv. åbningsbalance klart fremgår, at eventuelle lån eller andre økonomiske forpligtigelser overfor KommuneKredit udskilles til infrastrukturaktieselskabet, så at dette succederer i forpligtelserne.²⁴ Hensigten er at undgå, at lånene forfalder og skal refinansieres ved debitorskiftet

Infrastrukturaktieselskabets drift

2.5. Udvalget anbefaler

2.5.1. at infrastrukturaktieselskabets hovedformål i lovgivningen defineres som salg af tidsbegrænsede²⁵ koncessioner eller udlejning på

kommercielle vilkår²⁶ af dets havnearealer, kajer, bassiner og øvrige vandarealer til erhvervsmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport eller forudsætter havnenær beliggenhed²⁷. Selskabets hovedindtægtskilder er således infrastrukturafgifter i form af land- og vandareal-lease samt skibs-, vare-, og passagerafgifter, der skal fastsættes på en gennemsigtig, objektiv og ikkediskriminerende måde

2.5.2. at de eksisterende bestemmelser om havnes modtagepligt og ordensreglement videreføres uændret

2.5.3. at lavtforrentede infrastrukturdele, som for eksempel dækkende værker, moler, høfder mv., som sekundært formål kan nyttiggøres gennem udlejning på markedsvilkår til ikke-havnerelaterede aktiviteter, som eksempelvis tele- eller energiselskaber (mobilmaster, vindmøller mv.), eller miljøformål (luftkvalitetsvurdering mv.), uden at disse lejemål skal udskilles til et særskilt datterselskab eller beskattes anderledes end havnens øvrige lejemål²⁸

2.5.4. at havnearealer, der ikke kan udlejes til havnerettede aktiviteter kan korttidsudlejes på markedsvilkår til andre aktiviteter og formål eller kan tilbagesælges til den oprindelige ejer (kommunen), således at havnes samlede areal dermed tilpasses udviklingen i den erhvervshavnerelaterede efterspørgsel

Infrastrukturaktieselskabets finansierings- og regnskabsforhold

2.6. For at kunne opnå fordelene ved kommunegaranti for lån og aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, og for at modvirke ulemperne herved, finder udvalget, at alle større havneinvesteringer bør udsættes for en markedstest.

2.7. Udvalget anbefaler derfor:

2.7.1. at der etableres lovhjemmel til at yde offentlig støtte inden for de i gruppefritagelsesforordningen beskrevne havnespecifikke rammer, og at dette omfatter støtte såvel med som uden samhandelspåvirkning²⁹

2.7.2. at infrastrukturaktieselskabet kan opnå kommunal garanti,³⁰ uden at dette giver anledning til deponeringskrav³¹ for den garantigivende kommune, og på den baggrund kan optage lån hos relevante långivere til anlægsprojekter, indgå leasingaftaler eller kan finansiere andre udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave og er omfattet af den generelle gruppefritagelsesforordning

2.7.3. at der til understøttelse af den kommercielle bæreevne ved lånefinansierede investeringer kræves privat medfinansiering uden kommunegaranti på minimum 30% af lånets hovedstol eller privat ejerskab af infrastrukturaktieselskabet på minimum 30%

2.7.4. at infrastrukturaktieselskabet aflægger regnskab i overensstemmelse med årsregnskabsloven, herunder i forhold til placering i regnskabsklasse

2.7.5. at der fastsættes regler for afvikling af eksisterende eventuelle mellemværender mellem kommune og infrastrukturaktieselskab

3. Havnes suprastruktur mv.

Udskillelse af offentligt ejede erhvervshavnes suprastruktur

- 3.1. Havnesuprastruktur omfatter overfladefaciliteter til opbevaring, pakhusse, terminalbygninger samt mobilt udstyr, herunder kraner, til levering af transportrelaterede havnetjenester.³² Som havnesuprastruktur anses endvidere anlæg til sikring, adgangskontrol, rørledninger, pumper, kajstikstandere og hydranter, sluknings- og miljøberedskabsanlæg samt kontorbygninger til suprastrukturaktieselskabets eget brug.³³
- 3.2. For at understøtte det lokale erhvervsliv og for at sikre fortsat forrentning af de samfundsmæssige investeringer i havneinfrastrukturen har mange offentligt ejede erhvervshavne bistået vareejerne med at få løst deres behov for søtransport. Denne bistand har i begrænset omfang omfattet operatørvirksomhed³⁴, men har især bestået i at finansiere, drive og udleje kapitalintensive suprastruktur anlæg i form af specialbygninger, anlæg og materiel, der kan være rettet mod en enkelt kunde, hvis det samlet set gavner havnen, men som typisk nyttiggøres af mange forskellige kunder. Den derved opnåede bedre kapacitetsudnyttelse af investeringen i f.eks. et lagerhotel eller en kran har bidraget til at holde prisen nede for den enkelte kranbruger i forhold til en situation, hvor indbyrdes konkurrerende private havnevirksomheder skulle investere i hver deres kostbare kran.
- 3.3. Private vareejere kan over årene have investeret i etablering af specialiserede havnebygninger mv. målrettet deres særlige transportbehov.³⁵ Andre vareejere har i stedet valgt at bruge specialiserede transportformidlere - herunder skibsmæglere, speditører og stevedorer - der på vareejerens vegne varetager hele eller dele af den havnerelaterede transportkæde. Sådanne transportformidlere har i vidt omfang selv investeret i suprastruktur anlæg som kontorer, pakhuse, køleanlæg, oplagspladser og i håndteringsmateriel som trucks, pumper, kraner mv.

Hele eller dele af de offentligt ejede erhvervshavne portefølje af suprastruktur kan dermed komme i direkte konkurrence med private vareejere og/eller private transportformidlere med aktivitet på havnen. Her til kommer, at de private havnevirksomheder er areallejere i de offentligt ejede erhvervshavne.
- 3.4. Jo større omsætning på en given havn, des flere indbyrdes konkurrerende transportformidlere og andre private havnevirksomheder vil der være økonomisk grobund for, og des mere specialiserede ydelser vil de kunne tilbyde. Havnemarkedet vil fungere til gavn og glæde for vareejerne med behov for søtransport og ultimativt komme Danmarks samlede erhvervsliv og borgere til nytte.
- 3.5. Omvendt vil aftagende havneomsætning ofte over tid reducere antallet af transportformidlere og mindske specialiseringsgraden af de udbudte havneydelser. Antallet af transportformidlere kan også reduceres som

følge af konsolidering i sektoren. Hermed mindskes konkurrencen på havnen, og samtidig øges risikoen for privat monopoldannelse i den enkelte havn.

- 3.6. Der vil i forbindelse med den foreslåede omdannelse af kommunale havne og kommunale selvstyrehavne til aktieselskabshavne være behov for at sikre, at aktiviteter, som havnen hidtil lovligt har udført, kan videreføres i suprastrukturaktieselskabet. Der vil tillige være behov for at sikre, at private virksomheder frit kan iværksætte aktiviteter, som varetages af suprastrukturaktieselskabet (udfordringsret). Udfordringsretten skal udformes, så den beskytter værdien af de af suprastrukturaktieselskabet allerede foretagne investeringer, men samtidig sikrer mulighed for fair og lige konkurrence fra private virksomheder, som ønsker at indtræde på markedet. Suprastrukturaktieselskabets fremadrettede investeringer bør ske under hensyntagen til, at der altid kan komme konkurrence fra private aktører på markedet som følge af udfordringsretten.

3.7. Udvalget anbefaler:

3.7.1. at ejerskab, drift, udlejning og salg af havnes eksisterende suprastruktur og de dertil knyttede kontrakter, havnetjenester mv. udskilles i et 'suprastrukturaktieselskab'³⁶

3.7.2. at en tilstrækkelig administrativ, drifts-, regnskabs- og ledelsesmæssig³⁷ adskillelse mellem infrastrukturaktieselskabet og suprastrukturaktieselskabet skal modvirke risikoen for krydssubsidiering og sikre, at konkurrencen med private operatører finder sted på fair og lige vilkår, idet der dog ikke bør pålægges havneaktieselskaberne unødige administrative byrder

3.7.3. der udarbejdes retningslinjer for bestyrelsens funktionsperiode og kompetenceprofil³⁸

3.7.4. at kravet om selskabsmæssig adskillelse mellem supra- og infrastrukturaktieselskabet bortfalder i sin helhed, såfremt der i et fælles havneaktieselskab er en privat egenkapitalandel på 30 % eller derover

3.7.5. at der etableres et forbud mod at yde enhver form for statsstøtte, der er rettet mod havnerelaterede aktiviteter, til suprastrukturaktieselskaber samt offentligt ejede erhvervshavne, der ikke er opdelt i hhv. et supra- og et infrastrukturaktieselskab³⁹

3.7.6. at den offentlige ejer ud over det oprindelige kapital- og apportindskud ikke må yde tilskud eller lån eller stille garanti for lån eller på anden vis hæfte for suprastrukturaktieselskabets gæld, samt at denne begrænsning udstrækkes til det samlede selskab, såfremt der ikke sker en adskillelse mellem infra- og suprastrukturaktieselskabet, jf. afsnit 3.7.4 og 3.7.5

3.7.7. at eksisterende udbyttebegrænsninger⁴⁰ normaliseres inden for rammerne af en udbyttepolitik, der modvirker overkapitalisering, men samtidigt sikrer suprastrukturaktieselskabets nødvendige egenkapital og stabile økonomiske handlerum

3.7.8. at suprastrukturaktieselskabet aflægger regnskab i overensstem-

melse med årsregnskabsloven, herunder i forhold til placering i regnskabsklasse

3.7.9. at der fastsættes regler for afvikling af eventuelle eksisterende mellemværender mellem kommune og de aktiviteter, der overføres til suprastrukturaktieselskabet

Suprastrukturaktieselskabets drift

3.8. Udvalget anbefaler:

3.8.1. at der på samme markedsvilkår, som vil være gældende for private havnevirksomheder, indgås langsigtede tinglyste lejeaftaler mellem infrastrukturaktieselskabet og suprastrukturaktieselskabet om de havnearealer, veje, kajer, spor, bassiner mv., som suprastrukturaktieselskabet benytter

3.8.2. at suprastrukturaktieselskabet ud fra en kommerciel vurdering kan erhverve eller etablere nye suprastruktur anlæg og indgå udlejnings- eller serviceraftaler på markedsvilkår med vareejere med trafik over kaj og med private havneoperatører mv. om brugen af selskabets nye og gamle aktiver. Sådanne aftaler kan være med eller uden medvirken af selskabets personel (svarende til "bareboat" eller "crewed" charteraftaler for skibe)⁴¹

3.8.3. at suprastrukturaktieselskabet kan erhverve arealer ("tørhavn") i begrænset afstand⁴² fra havnens eksisterende arealer, såfremt de eksisterende arealer ikke er tilstrækkelige til at yde service til havnens brugere eller til at sikre havnens fortsatte drift⁴³. De nye arealer målrettes salg af tidsbegrænsede koncessioner og udlejning på kommercielle vilkår til intermodale transportvirksomheder og lignende aktiviteter, der fremmer effektivt samspil mellem transportformer, understøtter søtransport eller forudsætter havnenær beliggenhed

3.8.4. at suprastrukturaktieselskabet efter en kommerciel vurdering fortsat kan udføre havnetjenester⁴⁴ indenfor havnens område eller vandvejen hertil, som den pågældende havn lovligt udførte forud for omdannelsen⁴⁵, men at andre eller nye havnetjenester, der efterspørges af havnens eksisterende kunder eller sigter på at tiltrække nye kunder, kun kan udbydes af suprastrukturaktieselskabet, såfremt markedet på havnen ikke fungerer effektivt⁴⁶

3.8.5. at der derved sker en udfasning af eksisterende passive særordninger, der fra gammel tid tillader enkelte havne begrænsningsfrit at udføre havnetjenester, som andre havne ikke har samme adgang til at udføre⁴⁷, således at konkurrencen offentlige ejede erhvervshavne imellem fremover sker på fair og lige vilkår⁴⁸

3.8.6. at private virksomheder har mulighed for frit at udføre havnetjenester og andre aktiviteter, som varetages af suprastrukturaktieselskabet (udfordringsret)

3.8.7. at gebyrer, der opkræves af suprastrukturaktieselskabet for leverance af havnetjenester, fastsættes i overensstemmelse med EU's havneforordning.⁴⁹

4. Mindre havne

4.1. Mange mindre havnes kommercielle betydning for private transportformidlere er vigende og må i dag generelt anses for ret besked. Der er derfor ikke samme behov som i større havne for markedstest og for sikring af grænsefladen til den private sektor. Udvalget finder på den baggrund behov for en nytænkning og liberalisering til fremme af mindre havnes konkurrenceevne.

4.2. Udvalget anbefaler derfor:

4.2.1. at en offentlig erhvervshavn med gennemsnitlig årlig omsætning under 10 mio. kr. (2018) ex. moms de seneste tre år kan fravælge at organisere sig som opdelt aktieselskabshavn og i stedet fortsætte som (uopdelt) kommunal havn

4.2.2. at en kommunal havn indenfor havnens område eller vandvejen hertil ud fra en kommerciel vurdering kan vælge at udføre enhver havnetjeneste, der efterspørges af havnens eksisterende kunder, eller sigter på at tiltrække nye kunder, såfremt markedet på havnen ikke fungerer effektivt⁵⁰

4.2.3. at private virksomheder har mulighed for frit at udføre havnetjenester mv., som varetages af den kommunale havn (udfordringsret). Udfordringsretten skal udformes, så den beskytter værdien af de af den kommunale havn allerede foretagne investeringer, men samtidig sikrer mulighed for fair og lige konkurrence fra private virksomheder, som ønsker at indtræde på markedet. Havnens investeringer bør fremadrettet ske under hensyntagen til, at der altid kan komme konkurrence fra private aktører på markedet som følge af udfordringsretten

4.2.4. at en kommunal havns adgang til at optage nye lån til investeringer i havnevedligehold og nyanlæg videreføres, dog således at havnens samlede gæld på tidspunktet for låntagningen ikke må overstige fem gange det forgående års omsætning

4.2.5. at kommunale havne får mulighed for at arbejde sammen om fælles drift og administration samt foretage indbyrdes handel efter samme principper som de ulovfæstede grundsætninger om kommunalfuldmagten, herunder på betingelse af at ydelserne prissættes på markedsvilkår. Herudover skal udbudsreglerne iagttages, hvis værdien af samhandlen overstiger tærskelværdien⁵¹

4.2.6. at en kommunal havn, herunder kommunale havne organiseret som § 60-fællesskab⁵², omdannes til hhv. infra- og suprastrukturaktieselskab(er), såfremt havnen(e) i tre på hinanden følgende år i gennemsnit har opnået en omsætning over 10 mio. kr. ex. moms (2018)

5. Klageadgang

5.1. Grænsefladen mellem private virksomheders aktiviteter på den ene side og aktiviteterne udført af en helt eller delvist ejet offentlig erhvervshavn på den anden er dynamisk og afhængig af lokale forhold og traditioner. Nye opgavetyper, initiativer og ændrede forretningsgange kan lede til uoverensstemmelser om, hvilke aktiviteter det i overensstemmelse med lovgivningen alene tilkommer private aktører at udføre. Tilsvarende gælder private aktørers adgang til frit at iværksætte aktiviteter i havne, hvor suprastrukturaktieselskabet har påbegyndt en eller flere aktiviteter som følgende af manglende konkurrence eller interesse fra private virksomheder. Udvalget finder, at de eksisterende klagemuligheder ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer de private aktørers retsstilling overfor erhvervsmæssige aktiviteter, der udøves af den helt eller delvist offentligt ejede erhvervshavn.

5.2. Udvalget skal derfor anbefale:

5.2.1. at der til beskyttelse af fair og lige konkurrence etableres et uafhængigt havnerettet klage- og tilsynsorgan med relevante sanktionsbeføjelser⁵³

5.2.2. at der åbnes adgang for, at alle private aktører, der har taget konkrete skridt⁵⁴ til at påbegynde eller allerede udfører erhvervsmæssig aktivitet i eller til en helt eller delvis offentlig ejet erhvervshavn, herunder kommunale havne samt havneinfra- og suprastrukturaktieselskaber, kan indgive klage til dette organ

5.2.3. at dette nye organ herudover fremover varetager de arbejdsopgaver, der hidtil er varetaget af et nævn oprettet iht. havnelovens § 16

6. Udvalgets hovedforslag i sammendrag

Figur 1	Ejerform	Økonomi				Aktivitet		
		Privat egenkapital	Privat fremmedkapital ved nye lån		Gælds loft	Modtagepligt	Nuv. lovlig havnetjenester	Nye havnetjenester
			Med kommunegaranti	Uden kommunegaranti				
Alm. offentlig erhvervshavn								
A1: Infrastrukturaktieselskab	A/S	0-99%	0-70%	30% - 100%	Nej	Ja	Nej	Nej
A2: Suprastrukturaktieselskab	A/S	0-99%	0%	100%	Nej	Nej	Ja	Ja ⁵
Option B: Mindre havn ¹	Kommunal	0%	0-100% ³	0-100%	Ja ⁴	Ja	Ja	Ja ⁵
Option C: Udelt havn ²	A/S	30-99%	0%	100%	Nej	Ja	Ja	Ja ⁵

Noter

- Option B udgør en valgmulighed for havne med under 10 mio. kr (2018) i årsomsætning (gennemsnit seneste tre år).
- Option C udgør en valgmulighed for havne, der fraskriver sig havnerelateret statsstøtte (inkl. kommunegaranti) og har privat egenkapitalandel på min. 30%.
- Såfremt der stilles kommunegaranti for lån optaget af en kommunal havn skal der opkræves markedsmæssig garantiprovision, medmindre en fravigelse fra almindelige markedsvilkår har fornøden hjemmel, og i øvrigt sker i overensstemmelse med reglerne om statsstøtte, jf. afsnit 1.4.
- Gæld må max. udgøre 5 gange årsomsætning på tidspunktet for lånets optagelse.
- Kun såfremt markedet på havnen ikke fungerer effektivt.

7. Noter

¹ Ved 'offentligt ejede erhvervshavne' forstås de kommunalt ejede havne, der uanset organisationsform er omfattet af LBK nr. 457 af 23/05/2012 ("Havneloven").

² For en nærmere beskrivelse henvises til "Kortlægning og analyse af den danske offentlige erhvervshavnesektor" af Struensee og Co. /Blue Consulting (2017)

³ Jf. note 2.

⁴ Jf. § 2, stk. 1, nr. 18, i BEK nr. 1580 af 17/12/2013. Lånerammeøgningen kan udnyttes til låntagning hos en privat långiver eller i KommuneKredit, jf. lov nr. 383 af 03/05/2006.

⁵ Udvalget finder, at dette bør kombineres med justeringer, der sikrer ligestilling af havnene i forbindelse med låneoptagelse mv. uanset organiseringsform, jvf. afsnit 1.5, samt sikrer, at der ikke er krav om udbud af de faste ejendomme iht. § 68 i LBK nr 2 af 04/01/2018 af havnenes faste ejendom i forbindelse med udskillelsen til aktieselskab. Forholdene for de kommunalt ansatte tjenestemænd, der gør tjeneste i de enheder, der skal selskabsgøres, foreslås reguleret svarende til reguleringen iht. § 34 i LOV nr 469 af 12/06/2009, hvorefter de enten beholder deres kommunale ansættelsesforhold og forpligtes til at gøre tjeneste i det nye selskab, eller kan overgå til ansættelse i aktieselskabet.

⁶ LBK 1089 af 14/09/2015. Udvalget har ikke hermed taget stilling til, om andre selskabsformer omfattet af LBK nr 1089 af 14/09/2015 her kan være relevante.

⁷ Kommissionens havneforordning 2017/352.

⁸ Kommissionens generelle gruppefritagelsesforordning 2017/1084.

⁹ Udvalget har ikke ift. EU-retten forholdt sig til skattefritagelse, jf. § 3, stk.1, nr. 4, i LBK 1164 af 06/09/2016 eller vedtagne "havnepakker". Udvalget har som konsekvens heraf ikke forholdt sig til behovet for konsolideringsfradrag eller lign. til danske offentligt ejede erhvervshavne, såfremt den eksisterende skattefritagelse ikke viser sig at kunne opretholdes.

¹⁰ Kun få danske offentligt ejede erhvervshavne er udsat for aktuel konkurrence fra udenlandske havne, jf. note 2. En opfølgende analyse af nabolandenes implementering af såvel havneforordning som gruppefritagelsesforordning vil yderligere kunne bidrage til klarlægning af danske offentligt ejede erhvervshavnes internationale konkurrencesituation.

¹¹ Jf. EU-Domstolen C-482/99 af 16/05/2002 og C-579/16 P af 06/03/2018.

¹² Jf. § 2, stk. 1, nr. 18, og § 3, stk. 1, nr. 8, i LBK 1580 af 17/12/2013, der hidtil har udelukket aktieselskabshavne fra muligheden af at opnå en kommunegaranti i forbindelse med lån eller aftaler, herunder leje- og leasingaftaler.

¹³ LBK 1580 af 17/12/2013 skal i den forbindelse ændres for at inkludere muligheden for kommunegaranti for lån og aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, til havnes infrastrukturaktieselskab, jf. i øvrigt § 1, nr. 31 i LOV nr. 132 af 16/02/2016 og bemærkningerne til § 16 i 2008/1 LSF 150. Det må ved udformningen af reglerne sikres, at grænsen mellem, hvilke aktiviteter der kan hhv. ikke kan stilles kommunegaranti for, udformes, så den svarer til gruppefritagelsesforordningens grænsedragning, således at der ikke gennem kommunegaranti ydes statsstøtte til aktiviteter, der ikke er omfattet af gruppefritagelsesforordningen.

¹⁴ Det er forudsat, at KommuneKredit inden for afgrænsningen af foreningens forretningsområde kan yde lån til de udskilte havneinfrastrukturaktieselskaber, hvortil kommuner yder garanti. Iht. Lov nr. 383 af 03/05/2006 er det KommuneKredits formål at yde lån og finansiel leasing til kommuner, regioner og kommunale fællesskaber inden for rammerne af de regler, som økonomi- og indenrigsministeren fastsætter om kommunernes og regionernes låntagning. Det bør sikres, at eksisterende og eventuel fremtidig långivning fra KommuneKredit til infrastrukturaktieselskabet kan ske i overensstemmelse med disse regler såvel som i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler.

¹⁵ Jf. KommuneKredits svar til udvalget af 24/01/2018.

¹⁶ Nr. 651/2014 som ændret ved 2017/1084, jf. note 8.

¹⁷ Medens en omdannelse af hidtidige kommunale selvstyrehavne til aktieselskabshavne kan gennemføres uden udbud iht. § 68 i LBK nr 2 af 04/01/2018, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 4. juni 2010 til KL, bør det i lovgivningen sikres, at overgang fra kommunal havn til aktieselskabsform (infrastrukturaktieselskab, hhv. suprastrukturaktieselskab, jf. afsnit 3.7.1) ikke udløser krav om udbud.

¹⁸ Ejeraftalen kan dog ikke binde selskabet, men kun ejerne, og kan ikke tilsidesætte selskabslovgivning eller anden lovgivning.

¹⁹ Tinglysningsafgift foreslås beregnet efter § 7, stk. 1, i LBK nr 462 af 14/05/2007, jf. § 18 i LOV nr. 460 af 12/06/2009.

²⁰ For at sikre effektiv havnedrift foreslås, at infrastrukturaktieselskabet efter bestyrelsens beslutning i år med positivt resultat kan uddele op til 25% af selskabets frie likviditet til ejerne, såfremt selskabets soliditet ikke dermed kommer under 40%.

²¹ Den foreslåede udbyttepolitik kunne eksempelvis præciseres i en standardvedtægt.

²² Inspiration kan hentes i kapitel 5 i Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, december 2006, kapitel 7 i Rapport afgivet af arbejdsgruppen om bedre styringsmuligheder i forsyningssektorerne, januar 2016, samt kapitel 5 i Statens Ejerskabspolitik, april 2015.

²³ Udvalget finder, at der kan være behov for yderligere juridiske undersøgelser af kommuners forholdsregler i forbindelse med havneaktieselskabers evt. konkurs.

²⁴ Jf. note 15.

²⁵ Jf. § 16 i LBK nr 1213 af 07/10/2013.

²⁶ De indgåede aftaler skal foreligge i skriftlig form på aftaletidspunktet, jf. § 46 i LBK 114 af 09/02/2018.

²⁷ Udlejning kan dermed omfatte havnerelaterede fritidsformål (f.eks. til en forening, der driver en lystbådehavn) blot udlejningen af havneinfrastrukturaktieselskabets land- eller vandarealer sker på kommercielle vilkår og er fastsat på gennemsigtig, objektiv og ikkediskriminerende måde.

²⁸ Jf. Skatterådets afgørelse nr. 258 af 24/5/2016.

²⁹ EU's grænser for statsstøtteintensiteten fraregnet investeringens driftsoverskud er for havneinfrastrukturprojekter op til 100% for projektinvesteringer under 20 mio. € til anlæg, udskiftning eller opgradering, og på 80% til projekter under 50 mio. €, og 60% på projekter derover. Støtte til større projektinvesteringer skal notificeres i deres helhed til EU Kommissionen med henblik på en individuel forenelighedsvurdering. Uanset beløb er kommunal støtte omfattet af de almindelige kommunalretlige grundsætninger, herunder grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning.

³⁰ Jf. note 14.

³¹ Udvalget foreslår, at § 2, stk. 1, nr. 18, i LBK nr. 1580 af 17/12/2013 ændres til at omfatte de støtteberettigede aktiviteter i såvel kommunale havne som i kommunalt ejede havne, der drives som infrastrukturaktieselskab.

³² Jf. gruppefritagelsesforordningens pkt. 158: "havnesuprastruktur [omfatter] :overfladefaciliteter (såsom faciliteter til opbevaring), bygninger (såsom pakhuse og terminalbygninger) samt mobilt udstyr (herunder kraner) i en havn til levering af transportrelaterede havnetjenester".

³³ Alle andre stationære og mobile anlæg samt bygninger, der servicerer havnens brugere, kan kun udføres på de vilkår, der følger af afsnit 3.8.4.

³⁴ Kun offentligt ejede erhvervshavne organiseret som aktieselskaber har haft mulighed for at udføre havnerelateret operatørvirksomhed, jvf. havnelovens § 10, stk. 3.

³⁵ Det gælder specielt, men ikke kun, bulk, f.eks. energiprodukter som olie og kul, landbrugsprodukter som korn og foderstoffer og bygge/anlægsprodukter som cement, sten og grus.

³⁶ Jf. note 18.

³⁷ Jf. § 45 i LBK 114, af 09/02/2018. Adskillelseskraavets omfang bør afpasses selskabernes omsætning: Jo mindre omsætning, des lempeligere krav.

³⁸ Jf. note 22.

³⁹ Bestemmelsen vedrører ikke de mindre havne, jf. afsnit 4.

⁴⁰ Jf. note 21.

⁴¹ Udlejningsperiodens længde kan variere fra mange årtier (terminaler, pakhuse, kontorer) til et enkelt døgn eller mindre (kranbrug, skibsanløb, havnefest, regatta).

⁴² Der er intet til hinder for, at et areal i en nabokommune kan opfylde kriteriet om at være "i begrænset afstand" fra havnens eksisterende arealer.

⁴³ Svarende til havnelovens § 6a, stk. 2.

⁴⁴ Iht. EU's havneforordning omfatter havnetjenester: a) godshåndtering, b) fortojning (trosseføring), c) passagertjenester, d) indsamling af driftsaffald og lastrester fra skibe, e) bunkring, f) bugsering og g) lodsning.

⁴⁵ Jf. havnelovens § 10, stk. 3, og § 20. Uden en fortsættelse af f.eks. de hidtidige aktieselskabshavnens mulighed for at drive havnerelateret godshåndtering på havnen kan betydelige offentligt ejede havneinfrastrukturinvesteringer risikere at henstå uudnyttede, og disse selskabers overlevelse kan være truet.

⁴⁶ Som et led i at afgøre om markedet på havnen fungerer effektivt, skal der fastlægges bestemmelser for proces og dokumentation af suprastrukturaktieselskabets markedsafprøvning.

⁴⁷ Jf. havnelovens § 20.

⁴⁸ Udvalget lægger til grund, at de aktiviteter, som visse havne har mulighed for at udføre i henhold til havnelovens § 20, men som de konkret ikke udfører, ikke er økonomisk rentable.

⁴⁹ Jf. artikel 12. Der kan fastsættes regler for, at hver havnetjeneste opgøres særskilt i suprastrukturaktieselskabets offentlige regnskab med henblik på at sikre gennemsigtighed.

⁵⁰ Se note 46.

⁵¹ Jf. LOV nr. 1564 af 15/12/2015.

⁵² Jf. havnelovens § 6, stk. 3.

⁵³ Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med fastsættelse af regler om tilsyns- og klageorganet i vidt omfang søges inspiration i § 103-108 i LOV nr. 686 af 27/05/2015, særligt for så vidt angår myndighedens uafhængighed og sanktioner.

⁵⁴ Eller på anden måde kan dokumentere fornøden interesse.

8. Kommissorium

NOTAT



Dato
J. nr. 2017-409

Kommissorium for ekspertudvalg om havneloven

Baggrund

De danske erhvervshavne er vigtige transport- og erhvervsknudepunkter i Det Blå Danmark. Sektoren er kendetegnet ved et stort antal havne, der er kommunalt ejet, og som i disse år er inde i en konsolideringsfase.

Flertallet af havnene har en forholdsvis lille godsomsætning og tjener derfor primært et lokalt formål. Størsteparten af sektorens aktiviteter er koncentreret omkring et mindre antal af de største havne rundt om i landet. Her er der gennem de seneste år gennemført eller planlagt betydelige kapacitetsudvidelser med det formål at stå bedre i den nationale og internationale konkurrence.

Havneloven regulerer de danske erhvervshavne, herunder hvilke (kommercielle) aktiviteter havnene må udføre givet organisationsformen. Princippet i loven er, at jo mindre tilknytning havnene har til kommunen, jo flere kommercielle frihedsgrader har de. Privatretligt organiserede havne er i loven ikke begrænset i deres adgang til at drive virksomhed. Havneloven er dermed udtryk for en særlovgivning, der i en varierende grad hjemler offentlig erhvervsaktivitet på markeder, hvor der også opererer private virksomheder.

Der er behov for at se på, om den nuværende havnelov regulerer de offentligt ejede havnes struktur og organisationsform på en måde, der sikrer forvaltnings- og konkurrenceretlig klarhed, og at konkurrencen mellem offentlige og private virksomheder sker på fair og lige vilkår.

Til det formål nedsætter transport-, bygnings- og boligministeren et ekspertudvalg, der har til opgave at komme med forslag til en revision af havneloven, på baggrund af en grundig analyse og udredning af havnenes struktur og det forvaltningsmæssige og finansielle tilknytningsforhold til kommunen.

Udvalgets sammensætning

Udvalgets kompetencesammensætning skal dække bredt indenfor den juridiske, økonomiske og kommunale verden.



Ekspertudvalgets arbejde

Side 2/2

Udvalget skal se på, om den nuværende havnelov regulerer de offentligt ejede havnes struktur, aktivitet og organisationsform på en måde, der sikrer klarhed forvaltnings- og konkurrenceretligt. Det er således en prioritet for regeringen, at der foregår fair og lige konkurrence mellem offentlige og private aktører.

Udvalget skal endvidere belyse, om de nuværende regler for havnenes finansielle tilknytning til kommunerne er i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige, konkurrenceretlige og EU-retlige regler. I den forbindelse skal der også ses på sammenhængen mellem havnenes organisationsform, ejerskab, lånevilkår og investeringsomfang.

Udvalget skal desuden komme med forslag til og inddrage det analysearbejde på havneområdet, der udføres i forbindelse med udvalgets arbejde.

Udvalgets arbejde skal munde ud i en række konkrete anbefalinger til en revision af havneloven, som transport-, bygnings- og boligministeren kan bruge i sin dialog med branchen.

Organisering og proces

Transport-, bygnings- og boligministeren udpeger medlemmerne af udvalget. Ministeren udpeger ligeledes udvalgets formand.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriets departement er sekretariat for udvalget. Ministeriet assisteres af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i sekretariatsarbejdet.

Udvalget skal senest afrapportere i form af en rapport med anbefalinger inden udgangen af 3. kvartal 2017.

Rådet for Danske Erhvervshavne vil fungere som følgegruppe for udvalgets arbejde.

