

Am Sandtorkai 2
D-20457 Hamburg

Tel.: +49 40 366203
Fax: +49 40 366377

info@zds-seehaefen.de
www.zds-seehaefen.de

Hamburg, 17. Mai 2016
III-5-27

Die AGVO und Häfen

Stellungnahme zum Entwurf für Bestimmungen zur einfacheren Durchführung unproblematischer staatlicher Hilfen für Häfen und Flughäfen

Inhalt

Einleitung.....	3
Verfahren gewährleistet nur unzureichende Beteiligung	3
Kommissionvorschlag enthält sachfremde Elemente	4
Allgemeine Infrastruktur ist keine Beihilfe	5
„Zugangsinfrastruktur“ keine Beihilfe	6
Suprastruktur nicht einbeziehen	7
Definitionen werfen Fragen auf.....	8
Definition von „Hafeninfrastruktur“	8
Einbeziehung von Kaimauern.....	8
Einbeziehung von Hafenbecken.....	8
Anknüpfung an Einnahmen des Hafenmanagements	9
Hafenmanagement.....	9
Hafen.....	10
Rechtsunsicherheit bei Ausbaggerung	10
Schwellenwerte und anrechenbare Kosten unklar.....	12
Kosten für Umweltschutzmaßnahmen anrechnen	12
Abschließende Bewertung.....	12
Literaturverzeichnis	15

Einleitung

Der Erfolg der europäischen Wirtschaft beruht auf einer leistungsstarken Hafenwirtschaft. Deutsche Seehäfen bedienen mehr als 120.000 Schiffe pro Jahr und schlagen dabei rund 300 Millionen Tonnen Güter aller Art um, darunter über 3,7 Millionen Pkw und Lkw, fast 16 Millionen Container, 24 Millionen Tonnen an Getreide, Ölsaaten und Futtermitteln sowie 38 Millionen Tonnen an Kohle, Erdgas und Erdöl. Diese Güter werden auf nahezu allen Verkehrsträgern an- und abgefahren: Häfen verbinden diese Verkehrsträger praktisch miteinander. Voraussetzung für den Erfolg des Standortes und der Branche ist daher vor allem ein effizientes Verkehrsnetz, neben strategischen Elemente wie eine optimale Ordnungspolitik und Verwaltung, konkurrenzfähige Umwelt- und Energiepolitik, sichere Häfen und eine angemessene Tarif- und Sozialpolitik.

Es ist eine elementare Aufgabe der öffentlichen Hand, für die Gemeinschaft die notwendige Infrastruktur vorzuhalten. Erst durch eine angemessene und effiziente Infrastruktur kann sich eine Gesellschaft in jeglicher Hinsicht voll entfalten.

Häfen sind unverzichtbare Bestandteile der Güter- und Personenverkehrsnetze. Häfen sind Knotenpunkte, die praktisch alle Verkehrsträger miteinander verknüpfen. Häfen schaffen und sichern Arbeitsplätze weit über ihre Standorte hinaus. Darüber hinaus prägen sie – zum Teil Jahrhunderte alt – das Bild und die Struktur ihrer Standorte wie kaum ein anderes städte- und raumplanerisches Mittel und wie kaum ein anderer Wirtschaftsfaktor. Daher ist es folgerichtig, selbstverständlich und notwendig, dass die öffentliche Hand über die notwendigen Mittel und Instrumente verfügt, Häfen so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen, Anforderungen und Wünschen der Bevölkerung gerecht werden.

Der ZDS - Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe ist daher auch dafür, mehr Klarheit in die Anwendung des Beihilferechts auf Häfen zu bringen. Die von der Europäischen Kommission angestrebte Einbeziehung von Häfen in die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)¹ kann eine wesentliche Erleichterung bedeuten. Mit den seit einigen Jahren verstärkt angewandten Notifizierungserfordernissen sind erhebliche Belastungen und Verzögerungen in der Umsetzung wichtiger Hafenbauprojekte zum Nachteil der Wirtschaft insgesamt einhergegangen. Der vorliegende Entwurf zur Einbeziehung von Häfen in die AGVO jedoch kann so nicht mitgetragen werden, aus den nachstehend ausgeführten Erwägungen. Der ZDS steht aber einem klärenden Rechtsinstrument wie der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung grundsätzlich weiterhin offen gegenüber.

Verfahren gewährleistet nur unzureichende Beteiligung

Das von der Europäischen Kommission durchgeführte Verfahren zur Gestaltung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung scheint rechtmäßig, doch angesichts der herausragenden Bedeutung von Häfen und auch Flughäfen für Mobilität und Wirtschaftskraft der Europäischen Union stellt sich die Frage, ob die europäischen

¹ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Institutionen ausreichend beteiligt werden. Grundlage der gewählten Vorgehensweise ist Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (kodifizierter Text). Dort heißt es in Artikel 6 zur Anhörung von Interessierten:

„Beabsichtigt die Kommission den Erlass einer Verordnung, so veröffentlicht sie den Verordnungsentwurf, um sämtlichen interessierten Personen und Einrichtungen Gelegenheit zu geben, sich innerhalb einer von der Kommission festzusetzenden angemessenen Frist zu äußern, die auf keinen Fall kürzer als ein Monat ist.“

Außerdem muss die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten im Beratenden Ausschuss für staatliche Beihilfen nach Artikel 8 der vorgenannten Verordnung zwei Mal konsultieren, nämlich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung eines Verordnungsentwurfs nach Artikel 6 sowie vor dem Erlass einer Verordnung. Die Konsultierung des Ausschusses erfolgt im Rahmen einer Tagung, die von der Kommission einberufen wird.

Darüber hinaus haben weder die Mitgliedstaaten noch das Europäische Parlament noch die Parlamente der Mitgliedsstaaten noch die in Deutschland zuständigen Bundesländer die Möglichkeit, bei Fragen von herausragender gesamtwirtschaftlicher und sogar gesellschaftlicher Bedeutung für Städte und Gemeinden, Regionen und Mitgliedsstaaten formal mitzubestimmen. Dies ist insofern besonders problematisch, als der vorliegende Änderungsvorschlag Elemente erhält, die mehrfach und auch in jüngster Zeit vom Europäischen Parlament und von den Mitgliedsstaaten klar zurückgewiesen worden sind. Dies ist durchaus auch im Hinblick auf die aktuellen Diskussionen um den Zustand der Europäischen Union bedenklich.

Das Europäische Parlament sowie die Regierungen und Parlamente von Bund und Ländern sollten sich aktiv in die aktuelle Debatte um die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in den anhängigen Konsultationsprozess zur Einbeziehung von Häfen in die AGVO einbringen.

Kommissionsvorschlag enthält sachfremde Elemente

Der Vorschlag zur Änderung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung enthält sachfremde Elemente, die bereits mehrfach von Rat und Parlament abgewiesen worden sind. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission würde in einem neuen Artikel 56b, Absätze 7 und 8 stehen:

7. Die Erteilung von Konzessionen oder Aufträgen für den Bau, die Modernisierung, die Anmietung und/oder den Betrieb einer Hafeninfrastruktur oder -suprastruktur durch Dritte muss zu offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Bedingungen und unter Einhaltung der Vergabevorschriften der Union [sowie der Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für den Zugang zum Markt für Hafendienste und die finanzielle Transparenz der Häfen] erfolgen.

Die Laufzeit von Konzessionen oder Aufträgen für die Anmietung oder den Betrieb der Infrastruktur durch Dritte darf nicht über einen Zeitraum von höchstens [30] Jahren hinausgehen.

8. Die Infrastruktur muss interessierten Nutzern zu offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Bedingungen zur Verfügung gestellt werden. Der für die Nutzung der Infrastruktur berechnete Preis muss dem Marktpreis entsprechen.

Mit diesem Absatz soll eine Ausschreibungspflicht für Konzessionen und Mietverträge nach 30 Jahren festgeschrieben werden. Die Zielrichtung dieser Regelungen und ihr Zusammenhang mit dem sonstigen Vorschlag sind nicht klar.

Zudem wäre bei einer solchen Pauschalregelung das im Erwägungsgrund 3 enthaltene Verhältnismäßigkeitsprinzip zusammen mit dem Umstand zu beachten, dass die Investitionshöhen im Hafensbereich naturgemäß sehr lange Vertragslaufzeiten erfordern. Es müsste gewährleistet sein, dass bei Verträgen mit einer 30-jährigen Laufzeit auch Verlängerungsoptionen unschädlich sind, selbst wenn sie ohne Ausschreibung ausgeübt werden.

Absolut erstaunlich am Vorschlag ist jedoch, dass eben genau die Beschränkung der Vertragslaufzeit im Hafensbereich vom Europäischen Parlament und von den Mitgliedsstaaten in den Debatten um das Port Package I, das Port Package II und die Konzessionsrichtlinie deutlich zurückgewiesen worden sind. Die beiden Port Packages scheiterten im Gesetzgebungsverfahren, und die Konzessionsrichtlinie klammert Miet- und Pachtverträge, wie sie in Häfen üblich sind, ausdrücklich aus. Vor diesem Hintergrund, vor dem Hintergrund der geringen Beteiligungsmöglichkeiten von Parlamenten und Mitgliedsstaaten im vorliegenden Verfahren sowie vor dem Hintergrund der Generaldebatte um das Verhältnis zwischen Mitgliedsstaaten und EU befremdet der erneute Anlauf der Europäischen Kommission außerordentlich.

In diesem Zusammenhang weist der ZDS auch auf die von der Europäischen Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit Rechten von Pächtern öffentlicher Hafeneigentümern hin, deren Ausgang noch offen ist.

Die Europäische Kommission sollte Absätze 7 und 8 zur Laufzeit von Konzessionen sowie von Miet- und Pachtverträgen ersatzlos streichen.

Allgemeine Infrastruktur keine Beihilfe

Die Europäische Kommission unterstellt, dass jedwede staatliche Infrastrukturinvestition, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit dient oder dienen kann, die Voraussetzung für eine Beihilfe erfüllt. Davon ausgeklammert sind die Ausführung hoheitlicher Aufgaben oder soziale Maßnahmen, die dem Solidaritätsprinzip folgen. Gibt es eine Zahlung für die Nutzung der Infrastruktur, wird eine wirtschaftliche Tätigkeit unterstellt. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission würde jedwede Art von Investition in Infrastruktur, die dem Zugang eines Hafens von der See oder von Land dient und die ein direktes Einkommen für das nicht näher definierte Hafenmanagement generiert, zunächst als Beihilfe gewertet, um dann unter bestimmten Bedingungen freigestellt zu werden. Ausdrücklich umfasst wären Zugangsstraßen, etwa die

Bundesautobahn 7 in Hamburg, Zufahrtskanäle von der See bis zum Hafen (etwa der Lauf der Elbe oder Weser von deren Mündungen bis Hamburg oder Bremen), Eisenbahnstrecken, und Schleusen. Jegliche Infrastrukturinvestition steht unter beihilferechtlichen Vorbehalt, sobald eine Nutzungszahlung zu entrichten ist.

Die Kommission selbst hat bisher den Begriff der staatlichen Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV im Zusammenhang mit Infrastruktur generell noch nicht geklärt. In den weiterhin gültigen Beihilfeleitlinien für den Seeverkehr heißt es: „Beihilfen für Infrastrukturinvestitionen gelten nicht als staatliche Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag, wenn der Staat allen betroffenen Betreibern freien und gleichen Zugang zur Infrastruktur bietet.“ (Europäische Kommission 17.01.2004, S. 5) Anfang 2014 hat die Kommission zum Begriff der staatliche Beihilfen bei Infrastruktur eine öffentliche Konsultation durchgeführt und ein Konsultationsdokument veröffentlicht (Europäische Kommission 2014). Ergebnisse aus dem Konsultationsverfahren sind nicht veröffentlicht worden. Das heißt: Wesentliche Fragen, auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Seeverkehr und konkurrierenden Verkehrsträgern wie Straßen, bleiben offen.

Aus Sicht des ZDS sind der Unterhalt und der Ausbau der allgemeinen Infrastruktur in Seehäfen, einschließlich der Landgewinnung, eine öffentliche Aufgabe. Als Infrastruktur dienen sie definitionsgemäß als Voraussetzung für das wirtschaftliche Handeln Privater. Die allgemeine Infrastruktur im Gewerbegebiet Hafen umfasst die Anlagen sowie die Wasser- und Landflächen, die sämtlichen potenziellen Benutzern auf gleichberechtigter Weise zugänglich sind, insbesondere alle Bestandteile des allgemeinen Verkehrswegesystems innerhalb des Hafengebiets und aller Verbindungen zum nationalen und internationalen Verkehrswegenetz. Sie haben einen öffentlichen Charakter und sind Voraussetzung für den Geschäftsbetrieb im Gewerbegebiet Hafen zur Erfüllung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse eines Mitgliedsstaates liegender Aufgaben. Durch ihre Finanzierung mit staatlichen Mitteln wird kein bestimmtes Unternehmen begünstigt. Diese aus öffentlichen Mitteln finanzierten Infrastrukturbauten sind keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und unterliegen daher nicht der Notifizierungspflicht.

Die Europäische Kommission sollte klarstellen, dass Investitionen in die allgemeine Verkehrsinfrastruktur nicht den Tatbestand einer Beihilfe erfüllen. Eine Klärung des Begriffs „staatliche Beihilfe“ bei Infrastrukturinvestitionen ist verkehrsträgerübergreifend erforderlich. In der vorliegenden Fassung bietet die AGVO keine zusätzliche Rechtssicherheit und schränkt den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand übergebührend ein.

„Zugangsinfrastruktur“ keine Beihilfe

Entsprechend der Prämisse, dass allgemeine Infrastruktur keine staatliche Beihilfe darstellt, sollte Zugangsinfrastruktur nicht als Beihilfe eingeordnet werden. Im Vorschlag der Kommission heißt es:

(157) ‚Zugangsinfrastruktur‘: jede Art von Infrastruktur, die für den Zugang der Nutzer zu einem See- oder Binnenhafen vom Land, vom Meer oder von Flüssen erforderlich ist, insbesondere Zugangsstraßen, Schienenzufahrten, Wellenbrecher, Zugangskanäle, Schleusen;

Artikel 56b II (b) definiert, dass auch die allgemeine Infrastruktur einen Beihilfetatbestand erfüllt. Der Bau und der Unterhalt der allgemeinen Infrastruktur ist jedoch eine Verantwortlichkeit des Staates.

Die Europäische Kommission sollte Art. 56b II (b) streichen und klarstellen, dass die „Zugangsinfrastruktur“ grundsätzlich keinen Beihilfetatbestand darstellt.

Suprastruktur nicht einbeziehen

Nach Artikel 56b würden auch die Kosten von Suprastruktur als anrechenbare Kosten bewertet werden.

Suprastruktur und Mobile Ausrüstung

2. Beihilfefähige Kosten sind die Kosten (einschließlich Planungskosten) für Investitionen
 - a. in den Bau oder die Modernisierung von Infrastruktur und Suprastruktur von Seehäfen, mit Ausnahme der mobilen Ausrüstung und
 - b. in den Bau oder die Modernisierung von Zugangsinfrastruktur (einschließlich Ausbaggerung, nicht aber Unterhaltsbaggerung) für gewerblich genutzte Seehafeninfrastruktur.

Grundsätzlich sind aus Sicht des ZDS die Finanzierung der Suprastruktur auf einer Gewerbefläche im Hafen Aufgabe der Hafenumschlagunternehmen. Eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Abs. 1 AEUV dar, es sei denn, es liegen die Voraussetzungen des Artikel 107 Abs. 3 a bis c vor. Suprastrukturinvestitionen dienen der Ausrichtung auf den vom Hafenumschlagunternehmen betrieblich verfolgten Zweck.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Definition von Suprastruktur weist Abgrenzungsschwierigkeiten auf, etwa hinsichtlich mobiler Suprastruktur im Verhältnis zu immobilier. Zudem berücksichtigt sie nicht die unterschiedlichen Wettbewerbssituationen und Organisationsformen von europäischen Seehäfen. Die Einbeziehung von Suprastruktur kann zu massiven Veränderungen des Wettbewerbs an einzelnen Standorten führen.

Der Hinweis auf Suprastruktur in Artikel 56b 2 ist zu streichen.

Definitionen werfen Fragen auf

Eine auf Häfen erweiterte Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung sollte auf Hafeninfrastruktur im engeren Sinne ausgerichtet sein, also nicht allgemeine Infrastruktur, Zugangsinfrastruktur und Suprastruktur (siehe oben) umfassen. Die Abgrenzungen zwischen Allgemeiner Hafeninfrastruktur, Zugangsinfrastruktur, nutzer-spezifischer Infrastruktur und Häfen beschäftigen die europäische Hafenpolitik seit Jahrzehnten. Die aktuellen Vorschläge der Europäischen Kommission scheinen über diese Diskussionen hinwegzugehen.

Definition von „Hafeninfrastruktur“

Im EU-Recht gibt es, soweit ersichtlich, bis dato keine allgemeine Definition. Die in Absatz 155 gewählte Definition ist weit gefasst und umschließt auch Kaimauern und Hafenbecken:

(155) ‚Hafeninfrastruktur‘: Infrastrukturanlagen, mit denen das Hafenmanagement direkte Einnahmen erzielt, wie zum Beispiel Liegeplätze zum Festmachen von Schiffen, Kaimauern, Molen und Schwimmpontons in Tidegebieten, Hafenbecken, Aufschüttungen und Landgewinnung sowie Verkehrsinfrastruktur im Hafengebiet;

Einbeziehung von Kaimauern

Der Einbezug von Kaimauern in die Definition der „Hafeninfrastruktur“ hat zur Folge, dass finanzielle Vorteile im Zusammenhang mit dem Bau oder der Unterhaltung von Kaimauern als Beihilfe begriffen werden können und, wenn die Höchstgrenzen überschritten werden, notifizierungsbedürftig sind. Der Beihilfecharakter solcher Maßnahmen steht jedoch in Zweifel, wenn Kaimauern beispielsweise sämtlichen potenziellen Benutzern auf gleichberechtigter Weise zugänglich sind, oder auch, wenn sie dem Hochwasserschutz und der Befestigung und daher nichtwirtschaftlichen Zwecken dienen.

Erforderlich ist eine eindeutige Erläuterung der Europäischen Kommission, nach welchen Kriterien die Finanzierung von Kaimauern geprüft wird.

Einbeziehung von Hafenbecken

Auch die Hafenbecken werden in Absatz 155 der ‚Hafeninfrastruktur‘ zugerechnet. Da der Aufwand für den Bau und den Unterhalt von Hafenbecken entsprechend der geographischen Rahmenbedingungen von Häfen sehr unterschiedlich sein kann, würde es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, sofern Hafenbecken einen Beihilfebestand erfüllen würden. Zudem sind die Hafenbecken ein Teil des Zufahrtswegs zu den Umschlagsanlagen und dienen der allgemeinen Verkehrssicherheit.

Hafenbecken sollten als Zugangsinfrastruktur vom Beihilfebegriff ausgenommen werden.

Anknüpfung an Einnahmen des Hafenmanagements

In Artikel 2 Nr. 155 wird die Definition des Begriffs „Hafeninfrastruktur“ an die Voraussetzung geknüpft, dass direkte Einkünfte für das Hafenmanagement generiert werden. Dies geschieht, weil der Entwurf zwischen kommerziell genutzter Hafeninfrastruktur und Hafensuprastruktur sowie öffentlicher Zugangsinfrastruktur unterscheidet. Objekt einer Beihilfe im Sinne der AGVO kann somit entweder (kommerziell genutzte) Hafeninfra- oder -suprastruktur sein oder Zugangsinfrastruktur, wenn sie (im Einzelfall) kommerziell genutzter Hafeninfrastruktur gewidmet ist.

Die Anknüpfung an das Einkommen wirft Fragen auf: Wie würde die Europäische Kommission es werten, wenn ein Hafenbetreiber gänzlich auf Einnahmen verzichten würde? Gälte eine Infrastruktur dennoch als Hafeninfrastruktur? Was hingegen passierte, wenn sich durch internationale Verpflichtungen etwa zum Umweltschutz ungewollt ein direktes Einkommen aus der Nutzung der Infrastruktur für das Leitungsorgan des Hafens ergeben?

Die Definition von Hafeninfrastruktur ist zu schärfen.

Hafenmanagement

Dieser Begriff wird im Vorschlag der Kommission nicht näher definiert. Hier besteht Klärungsbedarf.

Die Europäische Kommission definiert „Leitungsorgan des Hafens“ wie folgt:

5. „Leitungsorgan des Hafens“ ist eine öffentliche oder private Stelle, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Instrumenten – gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten – die Aufgabe hat, die Hafeninfrastrukturen und den Hafenverkehr zu verwalten und zu betreiben, und der die Koordinierung und erforderlichenfalls die Überwachung der Tätigkeiten der Akteure in dem betreffenden Hafen obliegt; (Europäisches Parlament 2016, S. Abänderung 54)

Das Europäische Parlament hingegen bevorzugt folgende Definition:

„Leitungsorgan des Hafens“ ist eine öffentliche oder private Stelle, die – gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten – gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Instrumenten dazu befugt ist, die Hafeninfrastrukturen zu verwalten und zu betreiben, und der gegebenenfalls die Koordinierung und die Durchführung, Organisation oder Überwachung der Tätigkeiten der Akteure in dem betreffenden Hafen und die Verwaltung und Leitung des Hafenverkehrs sowie die Entwicklung des Hafengebiets obliegt; (Europäisches Parlament 2016, S. Abänderung 54)

Die Diskussion um die genaue Definition dauert im Zusammenhang mit der Hafenverordnung derzeit noch an. Schlussendlich kann es sich dabei gleichermaßen um eine lokale Hafenbehörde oder auch um ein regionales oder nationales Ministerium halten und auch der Umfang der Betätigung des Leitungsorgans ist offen. Damit bleibt auch der Anwendungsbereich des vorliegenden Verordnungsvorschlags unklar.

Der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ist eine genaue Definition von „Hafenmanagement“ hinzuzufügen.

Hafen

Auch die Definition des Begriffs „Hafen“ wirft Fragen auf:

- (152) ‚Hafen‘: Gebiet mit Land- und Wasseranteilen, dessen Infrastruktur und Ausrüstung in erster Linie die Aufnahme von Wasserfahrzeugen sowie deren Beladen und Löschen, die Lagerung von Gütern, die Übernahme und die Anlieferung dieser Güter oder das Ein- und Ausschiffen von Fahrgästen ermöglichen, und jede sonstige Infrastruktur, die Verkehrsunternehmen im Hafengebiet benötigen;
- (153) Seehafen‘: Hafen, der in erster Linie die Aufnahme von Wasserfahrzeugen für den Seeverkehr ermöglicht;
- (154) ‚Binnenhafen‘: Hafen, der kein Seehafen ist und über Binnenwasserstraßen indirekten Zugang zum Meer bietet;

Die Definition lässt offen, von wem und nach welchen Kriterien ein Hafengebiet auszuweisen ist. Umfasst das Hafengebiet beispielsweise auch Flächen in Wassernähe, etwa die von Gewerben oder Kraftwerken, die als nachgeordneten Produktionsfaktor den Umschlag von Ladung zwischen Schiff und Land nutzen?

Die Definition von Hafen muss präzisiert werden.

Rechtsunsicherheit bei Ausbaggerung

Der Vorschlag der Europäischen Kommission schafft Rechtsunsicherheit im wichtigen Bereich der Baggerei. Praktisch alle Häfen dieser Welt sind auf Ausbaggerung zur Gewährleistung ausreichender Wassertiefen angewiesen. Mit der Ausbaggerung wird sichergestellt, dass die ausgewiesenen Maximaltiefgänge durchgängig und zumindest am Liegeplatz unabhängig von den Gezeiten eingehalten werden. Ähnlich wie bei Straßen, die dauerhaft und routinemäßig von Niederschlag, Verschmutzung, Verschleiß und Bewuchs freizuhalten sind, müssen für die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs vom Liegeplatz bis zur offenen See ausreichende Wassertiefen und Fahrwasserbreiten dauerhaft sichergestellt werden. Eine besondere Rolle spielen bei der Gewährleistung der allgemeinen Verkehrssicherheit Begegnungs- und Ausweichflächen, auch innerhalb einzelner Hafenbecken. Für Notfälle müssen Notliegeplätze, die über international avisierte Eigenschaften verfügen, vorgehalten werden.

Die von der Europäischen Kommission eingebrachten Definitionen für Baggerei gehen auf solche Zusammenhänge nicht ein und unterscheiden in unklarer Weise zwischen Ausbaggerung und Unterhaltsbaggerung.

- (158) ‚Ausbaggerung‘: die Beseitigung von Sand, Sedimenten oder anderen Stoffen vom Boden der Zugangwasserstraße zum Hafen, um den Zugang von Wasserfahrzeugen zum Hafen zu ermöglichen;

(159) ‚Unterhaltsbaggerung‘: routinemäßige Ausbaggerung, um den Zugang zur Wasserstraße frei zu halten;“

Die Kosten für „Unterhaltsbaggerung“ werden nach Art. 56b II bei der Anwendung der Freistellungsregelung nicht in Ansatz gebracht, die Kosten der Ausbaggerung hingegen schon. Diese Regelungen sind unklar.

Zudem sollten die AGVO und die Hafen-Verordnung übereinstimmen. Das Europäische Parlament sieht folgende Definition von „Ausbaggerung“ vor:

‚Ausbaggerung‘ ist die Beseitigung von Sand, Sedimenten oder anderen Stoffen vom Boden der Zugangswasserstraße zum Hafen, um den Zugang von Wasserfahrzeugen zum Hafen zu ermöglichen; sie umfasst sowohl die ursprüngliche Beseitigung (Investitionsbaggerung) als auch die Unterhaltsbaggerung, um den Zugang zur Wasserstraße frei zu halten, und ist kein Hafendienst, der dem Nutzer angeboten wird; (Europäisches Parlament 2016, S. Abänderung 53).

Wenn Artikel 2 der Hafendienste-Verordnung in der geplanten Form verabschiedet wird, also mit dem Passus, dass Ausbaggerung kein Hafendienst sei, deutet dies darauf hin, dass Baggerarbeiten in keinem Fall als Beihilfen verstanden werden sollen. Unter dieser Prämisse leuchtet die unterschiedliche kalkulatorische Behandlung von „Ausbaggerung“ und „Unterhaltsbaggerung“ in der Freistellungsverordnung jedoch nicht ein. Überdies sind die jeweiligen Definitionen nicht ausreichend subsumtionsfähig und praktikabel gestaltet: Wenn ein Hafen zur Verschlickung neigt, müssen Baggerarbeiten stets in gewisser Regelmäßigkeit durchgeführt werden, da andernfalls Schiffe keinen Zugang mehr haben. Ein praktikabler Unterscheidungsmaßstab zwischen beiden Begriffen fehlt. Da die Unterhaltsbaggerung aber in jedem Hafen erforderlich und in der Regel auch dringlich und zeitkritisch ist, darf sie nicht als Beihilfe gewertet werden.

Auch sollte die Europäische Kommission nicht übergebührend in den generell gut funktionierenden Wettbewerb eingreifen, indem sie Nutzern von Häfen, die tiefer im Hinterland liegen, zusätzliche Kostenbelastungen auferlegt. Es gibt Häfen, die aufgrund ihrer geographischen Lage stärker auf Ausbaggerung angewiesen sind, als andere. Hafenstandorte in Europa wurden schon vor Jahrhunderten gewählt und haben sich bewährt. Sie bilden die Grundlage für die Struktur und den wirtschaftlichen Erfolg ganzer Regionen und Staaten. Würde die Europäische Kommission so weit in den bestehenden Wettbewerb eingreifen, dass sie Hafenbetreiber verpflichtet, die Kosten für die wie auch immer definierte Ausbaggerung und ähnlicher Kosten vollumfänglich an die unmittelbaren Nutzer einer Zugangsinfrastruktur weiterzureichen, so würden die Aussichten für den weiteren Erfolg dieser Standorte stark beeinträchtigt.

Die Europäische Kommission sollte Art. 56b II (b) streichen und als Erwägungsgrund einen Hinweis aufnehmen, dass Ausbaggerung keine Beihilfe darstellt.

Schwellenwerte und anrechenbare Kosten unklar

Kernelement einer Gruppenfreistellungsverordnung sind die Schwellenwerte, unterhalb derer die Notifizierungspflicht entfallen würde. Die Schwellenwerte und das Vorgehen zur Ermittlung des zu prüfenden Projektvolumens würden in dem neuen Artikel 56b, Absätze 2 bis 6 festgelegt. Neben Fragen zu einzelnen anrechenbaren Kostenelementen stellt sich insbesondere der Anrechnungsmechanismus als problematisch dar. In Absatz 6 heißt es:

6. Eine Investition desselben Beihilfeempfängers in einem Zeitraum von [drei] Jahren ab Beginn der Arbeiten an einer anderen durch eine Beihilfe geförderten Investition im selben Seehafen gilt als Teil einer Einzelinvestition.

In dieser Formulierung bleiben beispielsweise der tatsächlich heranzuziehende Berechnungszeitraum oder auch der Sachzusammenhang verschiedener Investitionen völlig offen. Insofern sind auch die benannten Schwellenwerte in keiner Weise aussagekräftig. Die EU-Kommission muss die Berechnungsmethodik erst konkretisieren, bevor eine zielführende Bewertung und Stellungnahme möglich ist. In seiner jetzigen Fassung bietet der Anrechnungsmechanismus keinerlei Rechtssicherheit.

Die Europäische Kommission sollte den Anrechnungsmechanismus genauer, klarer und praxisnah formulieren.

Kosten für Umweltschutzmaßnahmen anrechnen

Darüber hinaus schlägt der ZDS vor, in Art. 56 b Abs. 2 wie folgt zu ergänzen:

(2) Beihilfefähige Kosten sind die Kosten (einschließlich Planungskosten, einschließlich Kosten für etwaige Umweltschutzmaßnahmen, die zur Durchführung der Hafeninvestition erforderlich sind) für Investitionen ...

Hiermit soll einmal mehr klargestellt werden, dass Umweltschutzmaßnahmen (z. B. Bodensanierungen), die im Zuge einer Hafenbaumaßnahme durchgeführt und wirtschaftlich und technisch mit dieser verbunden sind bzw. ohne diese nicht erforderlich wären, auch in beihilferechtlicher Sicht als einheitlicher Bestandteil des Hafenbauprojektes behandelt werden. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass – entgegen dem Anliegen der Kommission, über Freistellungstatbestände Verfahrensvereinfachungen zu schaffen – die Abspaltung von umweltdienlichen Teilmaßnahmen ggf. wiederum eigenständige Notifizierungserfordernisse mit sich brächte.

Die Kosten für Umweltschutzmaßnahmen sollten eindeutig anrechenbar sein.

Abschließende Bewertung

Der ZDS - Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe ist dafür, mehr Klarheit in die Anwendung des Wettbewerbsrechts zu bringen. Der ZDS hatte sich neutral hinsichtlich des Rechtsinstruments positioniert. Die Einbeziehung von Häfen in die All-

gemeine Gruppenfreistellungsverordnung kann eine wesentliche Erleichterung bedeuten. Mit den seit einigen Jahren verstärkt angewandten Notifizierungserfordernissen sind erhebliche Belastungen und Verzögerungen in der Umsetzung wichtiger Hafenbauprojekte zum Nachteil der Wirtschaft insgesamt einhergegangen. Daher steht der ZDS einem klärenden Rechtsinstrument wie der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung grundsätzlich weiterhin offen gegenüber.

Der vorliegende Entwurf zur Einbeziehung von Häfen in die AGVO jedoch schafft keine Rechtssicherheit, und kann so nicht mitgetragen werden:

- Das dem Entwurf zugrundeliegende Verfahren beteiligt wichtige Institutionen nicht. Für eine bessere Akzeptanz sollten das Europäische Parlament und die Mitgliedsstaaten verstärkt beteiligt werden.
- Der Entwurf enthält sachfremde Elemente, die von Parlament und Mitgliedsstaaten deutlich zurückgewiesen worden sind.
- Die Schwellenwerte und das Vorgehen zur Ermittlung anrechenbarer Kosten sind unklar.
- Der Entwurf schafft Rechtsunsicherheit beim wichtigen Thema „Ausbaggerung“.
- Die vorgeschlagenen Definitionen von „Hafeninfrastruktur“ und „Zugangsinfrastruktur“ und der Umgang mit Suprastruktur werfen viele Fragen auf.

Um den Entwurf zu verbessern, sind aus Sicht des ZDS folgende Maßnahmen erforderlich:

Das Europäische Parlament sowie die Regierungen und Parlamente von Bund und Ländern sollten sich aktiv in die aktuelle Debatte um die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in den anhängigen Konsultationsprozess zur Einbeziehung von Häfen in die AGVO einbringen.

Die Europäische Kommission sollte Absätze 7 und 8 zur Laufzeit von Konzessionen sowie von Miet- und Pachtverträgen ersatzlos streichen.

Die Europäische Kommission sollte klarstellen, dass Investitionen in die allgemeine Verkehrsinfrastruktur nicht den Tatbestand einer Beihilfe erfüllen. Eine Klärung des Begriffs „staatliche Beihilfe“ bei Infrastrukturinvestitionen ist verkehrsträgerübergreifend erforderlich. In der vorliegenden Fassung bietet die AGVO keine zusätzliche Rechtssicherheit und schränkt den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand übergebührend ein.

Die Europäische Kommission sollte Art. 56b II (b) streichen und klarstellen, dass die „Zugangsinfrastruktur“ grundsätzlich keinen Beihilfetatbestand darstellt.

Der Hinweis auf Suprastruktur in Artikel 56b 2 ist zu streichen.

Erforderlich ist eine eindeutige Erläuterung der Europäischen Kommission, nach welchen Kriterien die Finanzierung von Kaimauern geprüft wird.

Hafenbecken sollten als Zugangsinfrastruktur vom Beihilfebegriff ausgenommen werden.

Die Definition von Hafeninfrastruktur ist zu schärfen.

Der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ist eine genaue Definition von „Hafenmanagement“ hinzuzufügen.

Die Definition von Hafen muss präzisiert werden.

Die Europäische Kommission sollte Art. 56b II (b) streichen und als Erwägungsgrund einen Hinweis aufnehmen, dass Ausbaggerung keine Beihilfe darstellt.

Die Europäische Kommission sollte den Anrechnungsmechanismus genauer, klarer und praxisnah formulieren.

Die Kosten für Umweltschutzmaßnahmen sollten eindeutig anrechenbar sein.

Literaturverzeichnis

- Europäische Kommission (17.01.2004): Mitteilung C(2004) 43 der Kommission — Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Seeverkehr. Fundstelle: C 13/3. In: Amtsblatt der Europäischen Union. Online verfügbar unter [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=EN), zuletzt geprüft am 22.04.2016.
- Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission. Entwurf – Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2016): Zugang zum Markt für Hafendienste und finanzielle Transparenz der Häfen ***I. Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 8. März 2016 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für den Zugang zum Markt für Hafendienste und die finanzielle Transparenz der Häfen (COM(2013)0296 – C7-0144/2013 – 2013/0157(COD)).