

Am Sandtorkai 2  
20457 Hamburg

Telefon (040) 36 62 03/04  
Telefax (040) 36 63 77

E-mail: [info@zds-seehaefen.de](mailto:info@zds-seehaefen.de)  
Internet: [www.zds-seehaefen.de](http://www.zds-seehaefen.de)

14. Juni 2013  
Hei/Ra/III-5/350

**Stellungnahme des ZDS**  
**zum**  
**Verordnungsvorschlag der EU-Kommission**  
**zur Schaffung eines Rahmens für den Zugang**  
**zum Markt für Hafendienste**  
**und für die finanzielle Transparenz der Häfen**

COM (2013) 296 final

## **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

Der Verordnungsvorschlag wird vom ZDS grundsätzlich begrüßt.

Der behutsame Ansatz der EU-Kommission, dort anzusetzen, wo Nachholbedarf besteht, ist vernünftig. Die EU-Kommission hat erkannt, dass eine alles übergreifende Seehafenpolitik zur Lösung der Probleme weniger einzelner Seehäfen nicht sinnvoll ist.

Der Verordnungsvorschlag trägt damit auch der Diversität der europäischen Seehäfen Rechnung und hat nicht zum Ziel, allen Seehäfen ein einheitliches Modell aufzuzwingen.

Wir begrüßen, dass durch den Verordnungsvorschlag bereits gut funktionierende Seehäfen nicht weiter belastet werden. Auf diesen Sachverhalt hat die EU-Kommission in der Begründung ihres Verordnungsvorschlags ausdrücklich hingewiesen.

## **2. Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen**

Vom sachlichen Geltungsbereich des Verordnungsvorschlags werden neben Betankung, Ausbaggerung, Festmachen, Hafenauffangeinrichtungen, Lotsendienste und Schlepper auch Ladungsumschlag und Fahrgastdienste erfasst. Dabei ist der Begriff „Ladungsumschlagsdienstleistungen“ nicht eindeutig definiert. Nach Art. 2 Abs. 2 des Vorschlags soll die Verarbeitung der Ladung einbezogen, Mehrwertdienste an der umgeschlagenen Ladung jedoch ausgenommen werden. Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Dies gilt auch für den Begriff „Lotsendienste“ (Art. 2 Abs. 8). Hier sollte klargestellt werden, ob nur Hafenlotsen oder auch Seelotsen, die auf den seewärtigen Zufahrten der Häfen tätig sind, dem Anwendungsbereich der vorgesehenen Verordnung unterliegen. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen sind ihre Anlaufkosten von erheblicher Bedeutung. Dabei sind die Lotsgelder für die sichere Erreichbarkeit der Seehäfen ein wesentlicher Teil dieser Anlaufkosten.

Der räumliche Geltungsbereich des Verordnungsvorschlags bezieht sich auf alle Seehäfen des Transeuropäischen Verkehrsnetzes. Danach werden auch deutsche Seehäfen mit einem jährlichen Umschlaganteil von 0,1% am jeweiligen EU-Seeverkehrsaufkommen an Massengütern, Stückgütern oder Passagieren vom Verordnungsvorschlag erfasst.

Um einen unlauteren Wettbewerb mit nahegelegenen Seehäfen in Drittländern zu vermeiden, sollte die EU-Kommission die Zusammenarbeit mit Nachbarländern verstärken, um einen fairen Seehafenwettbewerb sicherzustellen.

## **3. Marktzugang**

Wir begrüßen, dass das Kapitel II des Verordnungsvorschlags über den Marktzugang sowie über die Übergangsbestimmungen für Hafendiensteverträge des Artikels 24 nicht für Ladungsumschlag- und Fahrgastdienste gelten sollen (Art. 11).

Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis erfordern im Umschlagbereich keine neuen Regelungen. Marktzugangsregelungen für Umschlagdienste würden vielmehr

Investitionen hemmen, Arbeitsplätze gefährden und die Leistungsfähigkeit der Hafengewirtschaft beeinträchtigen.

Die EU-Kommission stellt in der Begründung ihres Verordnungsvorschlags daher selbst fest, dass hinsichtlich der Maßnahmen betreffend den Zugang zum Markt für Ladungsumschlags- und Fahrgastdienste kein Bedarf an neuen Rechtsvorschriften besteht (siehe 2.2.2).

Die EU-Kommission befolgt damit den Grundsatz: Wenn es nicht notwendig ist, gesetzliche Regelungen zu erlassen, dann ist es notwendig, diese nicht zu entwickeln (Montesquieu).

Zudem werden von der vorgesehenen Richtlinie über die Konzessionsvergabe auch Umschlagdienste in den Seehäfen erfasst. Daher ist eine zusätzliche Regelung des Marktzugangs dieser Dienstleistungen in dem Verordnungsvorschlag nicht erforderlich, wobei in dem Richtlinienvorschlag klargestellt wird, dass reine Miet- und Pachtverträge insbesondere in den Seehäfen keine Konzessionen sind.

Bei den übrigen Hafendiensten soll der Marktzugang gemäß Art. 3 - 9 des Verordnungsvorschlags vom Leitungsorgan des Hafens geregelt und hierfür Hafendienstverträge abgeschlossen werden. Wir halten es dabei für erforderlich, private Häfen vom Anwendungsbereich der vorgesehenen Verordnung auszunehmen.

In der Regel befindet sich die Hafeninfrastruktur eines Seehafens im Eigentum der öffentlichen Hand, die vom Leitungsorgan des Hafens verwaltet und betrieben wird. Privathäfen verfügen dagegen über eigene Hafeninfrastruktur. Sie müssen aufgrund des Eigentumsrechts berechtigt sein, selbst Dienste in ihrem Hafen ausüben zu können. Sie sollten deshalb nicht verpflichtet werden, einen transparenten und gleichberechtigten Marktzugang anderer Dienstleister in ihrem Hafen sicherzustellen.

In Art. 11 des Verordnungsvorschlags sollte daher aufgenommen werden, Privathäfen von der Anwendung des Kapitels II auszunehmen. Auch in Art. 2 Abs. 5 sollte der Begriff „Leitungsorgan des Hafens“ auf Seehäfen in öffentlicher Hand beschränkt werden.

Außerdem begrüßen wir, dass die vorgesehene Verordnung die Anwendung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften der Mitgliedstaaten nicht berühren soll (Art. 10 Abs. 1). Ansprüche und Rechte der Beschäftigten werden damit gewahrt. Bestehende arbeitsrechtliche Regelungen für die Häfen bleiben erhalten.

Dies gilt insbesondere für Gesamthafenbetriebe in den deutschen Seehäfen, die eine wichtige wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung haben und auf der Grundlage bestehender gesetzlicher Regelungen ihrer Aufgaben erfüllen.

Wir begrüßen, dass die EU-Kommission angesichts der Einsetzung eines Ausschusses für den Sozialen Dialog im Hafensektor keine besonderen arbeitsrechtlichen Regelungen für Häfen vorschlägt. Die EU-Sozialpartner haben bereits eine Geschäftsordnung und ein gemeinsames Arbeitsprogramm für den Sozialen Dialog vereinbart. Der Ausschuss wird seine Arbeit am 19. Juni 2013 aufnehmen und sich mit sozialen Aspekten der Hafenarbeit, wie Gesundheit und Sicherheit, sowie mit Aus- und Fortbildung befassen. Wir begrüßen, dass die EU-Kommission die Arbeit des Ausschusses unterstützen und 2016 die erzielten Fortschritte bewerten wird.

#### 4. Finanzielle Transparenz und Autonomie

Wir begrüßen, dass das Leitungsorgan des Hafens die Entgelte für die Nutzung der Hafeninfrastuktur autonom und entsprechend seiner eigenen gewerblichen Strategie und seinem Investitionskonzept festlegen kann (Art. 14). Die Hafeninfrastrukturentgelte können danach unterschiedlich hoch festgesetzt werden, um eine effiziente Nutzung der Infrastruktur zu erreichen und gleichzeitig ökologische und gesellschaftliche Preissignale zu ermöglichen.

Nach Art. 13 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags sollen Entgelte, die von Hafendiensteanbietern erhoben werden, die im Fall der zahlenmäßigen Begrenzung der Anbieter nicht nach offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren benannt wurden, in transparenter und diskriminierungsfreier Weise festgesetzt werden. In der Begründung des Vorschlags wird darauf hingewiesen, dass die Vorschriften zur Regulierungsaufsicht über den Preis der Dienstanbieter auch auf Ladungsumschlags- und Fahrgastdienste Anwendung finden (siehe 2.2.2).

Wir halten dies nicht für akzeptabel.

Nach dem Erwägungsgrund 23 des Verordnungsvorschlags führen Entgelte für Hafengebühren, die von Anbietern von Hafendiensten erhoben werden, die nicht im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens benannt wurden, zu einem höheren Risiko von Preismissbrauch aufgrund ihrer monopolistischen oder oligopolistischen Stellung und in Anbetracht der Tatsache, dass ihr Markt nicht dem Wettbewerb unterliegt. Für die betroffenen Anbieter sollten in Ermangelung fairer Marktmechanismen Regelungen getroffen werden, die es sicherstellen, dass die erhobenen Entgelte den normalen Bedingungen des jeweiligen Marktes entsprechen und transparent und diskriminierungsfrei festgesetzt werden. Dabei soll der Gesamtbetrag des Entgelts nicht die entstandenen Gesamtkosten und einen angemessenen Gewinn übersteigen.

Auf dem Markt für Umschlagdienstleistungen herrscht jedoch ein starker Wettbewerb, der dazu führt, dass die Kunden der Umschlagbetriebe preisgünstige Leistungen erhalten. Eine Verhinderung von Marktmissbrauch ist in diesen Fällen daher nicht erforderlich. Außerdem arbeiten Umschlagbetriebe nicht im Rahmen ausschließlicher Rechte und ihnen werden auch keine gemeinschaftlichen Verpflichtungen auferlegt. Für Umschlagdienstleistungen besteht daher kein Regelungsbedarf.

Es handelt sich in diesen Fällen nicht um Tarife, sondern um Preise, die sich marktwirtschaftlich nach Angebot und Nachfrage bilden. Umschlagentgelte privater Hafenunternehmen sollten daher von den Regelungen des Art. 13 ausgenommen werden.

Außerdem halten wir es für erforderlich, private Häfen von der Anwendung des Kapitels III über die finanzielle Transparenz und Autonomie auszunehmen. Ziel der Vorschriften ist es, mehr Klarheit in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Mittel für die verschiedenen Hafentätigkeiten zu schaffen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Bei privaten Häfen bestehen jedoch keine finanziellen Beziehungen zwischen Behörden und dem Leitungsorgan des Hafens. Sie sollten daher nicht den Artikeln 12-14 des Verordnungsvorschlags unterliegen.

Bei dem Vorhaben, die Angaben über finanzielle Beziehungen zwischen Behörden und einem Leitungsorgan des Hafens der EU-Kommission zur Verfügung zu stellen (Art. 12 Abs. 4 und 5), sollte klargestellt werden, dass öffentliche Mittel zur Errichtung der all-

gemeinen Hafeninfrasturktur nicht der Unterrichtungspflicht unterliegen. Die EU-Kommission aktualisiert derzeit ihre Beihilfenvorschriften für alle Wirtschaftsbranchen und wird in Bezug auf die Infrastrukturfinanzierung bis Ende 2013 Beihilfeleitlinien vorlegen. In Art. 2 des Verordnungsvorschlags sollte daher zusätzlich die Definition des Begriffs „Hafeninfrasturktur“ aufgenommen und klargestellt werden, dass Investitionen in die allgemeine Hafeninfrasturktur eine öffentliche Aufgabe sind und nicht als unzulässige staatliche Beihilfen angesehen werden dürfen.

## **5. Beratende Ausschüsse und unabhängiges Aufsichtsorgan**

Die vorgesehenen Konsultationen der Hafennutzer und anderer Beteiligter mit der Einrichtung von beratenden Ausschüssen wird von uns grundsätzlich begrüßt. Auch die vorgesehene Sicherstellung unabhängiger Aufsichtsorgane findet unsere grundsätzliche Zustimmung. Dabei sollte ein unangemessener bürokratischer Aufwand jedoch vermieden werden.

## **6. Zusammenfassung**

- Der Verordnungsvorschlag wird vom ZDS grundsätzlich begrüßt. Der behutsame Ansatz der EU-Kommission, dort anzusetzen, wo Nachholbedarf besteht, ist vernünftig. Die EU-Kommission hat erkannt, dass eine alles übergreifende Seehafenpolitik zur Lösung der Probleme weniger einzelner Seehäfen nicht sinnvoll ist. Wir begrüßen, dass durch den Verordnungsvorschlag bereits gut funktionierende Seehäfen nicht weiter belastet werden.
- Wir begrüßen, dass das Kapitel II des Verordnungsvorschlags über den Marktzugang sowie über die Übergangsbestimmungen für Hafendiensteverträge des Artikels 24 nicht für Ladungsumschlag- und Fahrgastdienste gelten sollen (Art. 11). Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis erfordern im Umschlagbereich keine neuen Regelungen. Marktzugangsregelungen für Umschlagdienste würden vielmehr Investitionen hemmen, Arbeitsplätze gefährden und die Leistungsfähigkeit der Hafenvirtschaft beeinträchtigen. Zudem werden von der vorgesehenen Richtlinie über die Konzessionsvergabe auch Umschlagdienste in den Seehäfen erfasst. Daher ist eine zusätzliche Regelung des Marktzugangs dieser Dienstleistungen in dem Verordnungsvorschlag nicht erforderlich, wobei in dem Richtlinienvorschlag klargestellt wird, dass reine Miet- und Pachtverträge insbesondere in den Seehäfen keine Konzessionen sind.
- Bei den übrigen Hafendiensten soll der Marktzugang gemäß Art. 3 - 9 des Verordnungsvorschlags vom Leitungsorgan des Hafens geregelt und hierfür Hafendiensteverträge abgeschlossen werden. Wir halten es dabei für erforderlich, private Häfen vom Anwendungsbereich der vorgesehenen Verordnung auszunehmen. In Art. 11 des Verordnungsvorschlags sollte daher aufgenommen werden, Privathäfen von der Anwendung des Kapitels II auszunehmen. Auch in Art. 2 Abs. 5 sollte der Begriff „Leitungsorgan des Hafens“ auf Seehäfen in öffentlicher Hand beschränkt werden.
- Außerdem begrüßen wir, dass die vorgesehene Verordnung die Anwendung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften der Mitgliedstaaten nicht berühren soll (Art. 10 Abs. 1). Ansprüche und Rechte der Beschäftigten werden damit gewahrt. Beste-

hende arbeitsrechtliche Regelungen für die Häfen bleiben erhalten. Wir begrüßen, dass die EU-Kommission angesichts der Einsetzung eines Ausschusses für den Sozialen Dialog im Hafensektor keine besonderen arbeitsrechtlichen Regelungen für Häfen vorschlägt.

- Wir begrüßen, dass das Leitungsorgan des Hafens die Entgelte für die Nutzung der Hafeninfrastruktur autonom und entsprechend seiner eigenen gewerblichen Strategie und seinem Investitionskonzept festlegen kann (Art. 14).
- Wir halten es allerdings nicht für akzeptabel, die Vorschriften zur Regulierungsaufsicht über den Preis der Dienstleister auch auf Ladungsumschlags- und Fahrgastdienste anzuwenden (Art. 13 Abs. 1). Auf dem Markt für Umschlagdienstleistungen herrscht ein starker Wettbewerb, der dazu führt, dass die Kunden der Umschlagbetriebe preisgünstige Leistungen erhalten. Eine Verhinderung von Marktmissbrauch ist in diesen Fällen daher nicht erforderlich. Außerdem arbeiten Umschlagbetriebe nicht im Rahmen ausschließlicher Rechte und ihnen werden auch keine gemeinschaftlichen Verpflichtungen auferlegt. Für Umschlagdienstleistungen besteht daher kein Regelungsbedarf. Es handelt sich in diesen Fällen nicht um Tarife, sondern um Preise, die sich marktwirtschaftlich nach Angebot und Nachfrage bilden. Umschlagentgelte privater Hafenunternehmen sollten daher von den Regelungen des Art. 13 ausgenommen werden.
- Außerdem halten wir es für erforderlich, private Häfen von der Anwendung des Kapitels III über die finanzielle Transparenz und Autonomie auszunehmen. Ziel der Vorschriften ist es, mehr Klarheit in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Mittel für die verschiedenen Hafentätigkeiten zu schaffen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Bei privaten Häfen bestehen jedoch keine finanziellen Beziehungen zwischen Behörden und dem Leitungsorgan des Hafens. Sie sollten daher nicht den Artikeln 12-14 des Verordnungsvorschlags unterliegen.
- Bei dem Vorhaben, die Angaben über finanzielle Beziehungen zwischen Behörden und einem Leitungsorgan des Hafens der EU-Kommission zur Verfügung zu stellen (Art. 12 Abs. 4 und 5), sollte klargestellt werden, dass öffentliche Mittel zur Errichtung der allgemeinen Hafeninfrastruktur nicht der Unterrichtungspflicht unterliegen. Die EU-Kommission aktualisiert derzeit ihre Beihilfenvorschriften für alle Wirtschaftsbranchen und wird in Bezug auf die Infrastrukturfinanzierung bis Ende 2013 Beihilfeleitlinien vorlegen. In Art. 2 des Verordnungsvorschlags sollte daher zusätzlich die Definition des Begriffs „Hafeninfrastruktur“ aufgenommen und klargestellt werden, dass Investitionen in die allgemeine Hafeninfrastruktur eine öffentliche Aufgabe sind und nicht als unzulässige staatliche Beihilfen angesehen werden dürfen.
- Die vorgesehenen Konsultationen der Hafennutzer und anderer Beteiligter mit der Einrichtung von beratenden Ausschüssen wird von uns grundsätzlich begrüßt. Auch die vorgesehene Sicherstellung unabhängiger Aufsichtsorgane findet unsere grundsätzliche Zustimmung. Dabei sollte ein unangemessener bürokratischer Aufwand jedoch vermieden werden.