



Til ØU

2. marts 2019

Bilag 3 - Ankestyrelsens brev vedrørende kommunal støtte til landstrømanlæg mv.

Sagsnr.
2019-0048105

Dokumentnr.
2019-0048105-6

Sagsbehandler
Mikkel Krogsgaard Niss

Økonomiforvaltningen sendte 22. november 2018 en anmodning om forhåndsudtalelse om hjemmel til kommunal støtte til landstrømanlæg og andre miljørigtige energikilder til krydstogtskibe til Ankestyrelsen, der er kommunalt tilsyn. Økonomiforvaltningen har 28. februar 2019 modtaget svar fra Ankestyrelsen. Økonomiforvaltningens anmodning og Ankestyrelsens svar er vedlagt.

Ankestyrelsen har i svar på Københavns Kommunes anmodning angivet, at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag kan afgive en forhåndsudtalelse senest den 1. marts 2019 som ønsket. Der er således behov for en konkret, påtænkt beslutning, før Ankestyrelsen kan afgive en udtalelse om lovligheden heraf. Ankestyrelsen har herudover anført, at styrelsen på flere punkter savner oplysninger i kommunens anmodning.

Økonomiforvaltningen finder, at sagen i medfør af kommunens skriftlige anmodning, suppleret af afgivne oplysninger på møde i Ankestyrelsen 1. februar 2019, har været tilstrækkelig oplyst, men vil under alle omstændigheder i en evt. fornyet anmodning til styrelsen være særlig opmærksom på belysning af disse punkter.

Vedlagt

- Økonomiforvaltningens anmodning om forhåndsudtalelse om hjemmel til kommunal støtte til landstrømanlæg og andre miljørigtige energikilder til krydstogtskibe
- Ankestyrelsens svar om kommunal støtte til landstrømanlæg mv.

Team Mobilitet

Københavns Rådhus, Rådhuspladsen
|
1550 København V

Mobil
5137 2764

E-mail
B47R@kk.dk

EAN nummer
5798009800176

Anmodning om forhåndsudtalelse om hjemmel til kommunal støtte til landstrømanlæg og andre miljørigtige energikilder til krydstogtskibe

1. Beskriv emnet

Historik

København har i kraft af en mangeårig indsats opnået en position som en af de vigtigste krydstogthavne i Nordeuropa med deraf følgende positive effekter. Det skyldes især, at København er en attraktiv by for krydstogtsturisterne, men også, at København tilbyder gode forhold for krydstogtskibene, at Københavns Lufthavn har mange direkte flyruter, samt at skibene fra København både kan gå ind i Østersøen og op langs den norske kyst.

Københavns Kommune arbejder samtidig for at blive CO₂-neutral i 2025, og for at luften bliver så ren, at borgernes sundhed ikke belastes.

På denne baggrund er der blevet øget fokus på den miljømæssige belastning for byen fra krydstogtskibene og afhjælpning heraf, herunder muligheden for at tilbyde alternative energikilder, herunder landstrøm, til dækning af krydstogtskibenes energibehov, så længe de ligger til kaj i København.

I 2012 blev den første landstrømanalyse for København udarbejdet af By & Havn I/S og Copenhagen Malmö Port AB (CMP), som har lejet kajerne i Københavns Havn af By & Havn og derfor varetager administration af krydstogtanløb.

Etableringsomkostningerne blev i analysen anslået at være i en størrelsesorden, som medførte, at realisering ikke blev anset for rentabel.

I 2015 blev rapporten [Mulighederne for etablering af landstrøm i Nordhavn](#) udarbejdet af CMP, By & Havn og Københavns Kommune.

Rapporten viste bl.a., at der var usikkerhed om den fremtidige udvikling af landstrømteknologien og ikke udsigt til, at mange krydstogtskibe i de kommende år ville få installeret udstyr til at kunne modtage landstrøm – set i forhold til gennemsnitligt 13 % af anløbene i Nordhavn i årene 2010-2015. Det skyldtes bl.a., at mange skibe fik installeret røgrensningsanlæg (scrubbers), så svovlemissioner (SO₂) blev reduceret, således at det billigste brændstof fortsat kunne benyttes i danske farvande, som er en del af de særligt beskyttede havområder (SECA). Hermed blev det økonomiske incitament for rederierne til at installere udstyr til landstrøm på skibene mindre. Røgrensning virker både under sejlads og i havn, men har dog kun begrænset effekt på partikeludledningen og reducerer ikke CO₂- og NO_x-udledning.

Ifølge rapporten er der en ISO-standard for landstrøm, som nærmere beskriver de strømtekniske forhold. Imidlertid indgår praktiske elementer, som fx placering af stikket på skibet, ikke i standarden, hvilket indebærer, at tilslutningsanlæg på land skal være mobile, da der ikke kan forventes samme tilslutningspunkt på alle skibe.

I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten var der tæt kontakt til Oslo og Stockholm, som på daværende tidspunkt ikke fandt grundlag for at samarbejde om etablering af landstrøm til krydstogtskibe. Store krydstogthavne i Østersøen som Oslo, Stockholm og Helsinki satsede i stedet på at kunne tilbyde landstrøm til færger, da det i byer med flere færgeruter giver en større samlet miljøfordel med forholdsvis mindre etablerings- og driftsomkostninger.

Rapporten indeholder en businesscase, som er udarbejdet på grundlag af anløbene i København i 2010-2014, olieprisfremskrivning fra 2014 samt beregnede etableringsomkostninger til et landstrømanlæg på 74,8 mio. kr. Businesscasen er alene positiv i det høje af 3 scenarier, hvor der tages udgangspunkt i, at flere krydstogtskibe i Østersøområdet, herunder Skandinavien, samtidig etablerede landstrømanlæg til krydstogtskibe, hvorved det måtte forventes at blive nemmere at tiltrække de skibe, der kunne modtage landstrøm, jfr. dog ovenfor. Derudover var det forudsat, at et statsligt merprovenu fra elafgifter af et landstrømanlæg ikke skulle belaste driften.

I 2015-2017 indgik CMP, By & Havn og Københavns Kommune i en samarbejdsproces med PowerCon om muligheden for at etablere et billigere landstrømanlæg end beregnet i rapporten fra maj 2015. I sommeren 2016 blev det som led heri vurderet, at et landstrømanlæg - ved at anvende samme teknologi som i vindmøller - kunne etableres for 50 mio. kr., dog med lidt lavere effekt end hidtil forudsat.

PowerCon modtog i slutningen af 2016 tilsagn om et EU-tilskud på 18 mio. kr. til udvikling og demonstration af et landstrømanlæg, og i samarbejde med CMP, By & Havn og Københavns Kommune blev muligheden for eventuel etablering af et anlæg ved krydstogtterminalen i Nordhavn undersøgt. Tilskuddet var dog gjort betinget af, at anlægget skulle etableres inden udgangen af 2018, hvilket kun gav relativ kort tid til at afklare vilkår og finansiering samt opnå fornødne tilladelser forud for selve etableringen af anlægget.

Grundlaget for et landstrømanlæg i Nordhavn var, at PowerCon ville levere selve anlægget uden omkostninger, mens modtageren/anlægssejeren selv ville skulle finansiere tilslutning til elnettet, tilslutningsudstyr til skibet, fundament, bygning m.v. Sidstnævnte omkostninger blev i februar 2017 af PowerCon beregnet til 29 mio. kr., inkl. 15% til uforudseelige omkostninger, men beregningen var dog forbundet med stor usikkerhed.

En meget væsentlig risiko vedrørte elkabelforbindelse mellem Svanemølleværket og krydstogtterminalen, da det skulle gå igennem Nordhavn, hvor hverken byggefelter eller linjeføring for en Nordhavnstunnel var fastlagt, og derfor risikerede at skulle omlægges senere. En underboret kabelføring, som reducerede nævnte udfordringer, blev af PowerCon anslået at ville koste omkring 12 mio. kr., idet alle forpligtelser og risici i relation hertil dog fortsat ville påhvile anlægssejeren. Uden mulighed for at få afgrænset nævnte risici indhentes herefter hos DONG (nu Radius) tilbud på kabelføring, som lød på 20 eller 25 mio. kr. - alt efter kablets kapacitet og hermed eventuelle fremtidssikring - i anlægsudgift for anlægssejeren, mens alle forpligtelser og risici i relation til kabel ville påhvile DONG.

På dette grundlag blev businesscases fra 2015-rapporten genberegnet i sommeren 2017, inkl. opdaterede oliepriser.

Imidlertid ville det kun i det mest positive scenarie, baseret på PowerCons budgetoverslag for anlægsudgifter på 29 mio. kr. og en forventning om at øge andelen af afgangende skibe fra 28 % (2014) til 46 % i 2047, være muligt at matche et kommercielt forrentningskrav til en mere risikabel investering som denne.

Hverken CMP eller By & Havn, som begge skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, vurderede på denne baggrund at have mulighed for at finansiere landstrømanlægget.

Heller ikke i forbindelse med indgåelse af aftale vedr. Københavns Kommunes budget for 2018 blev det på det foreliggende (usikre) grundlag besluttet at afsætte midler til etablering af et landstrømanlæg i Nordhavn.

PowerCon besluttede herefter at søge EU-tilskuddet ændret, så det kunne anvendes til et landstrømanlæg i Norge, og PowerCon orienterede den 30. maj 2018 Københavns Kommune om aftale med EU og Kristiansand om, at PowerCons landstrømanlæg leveres til Kristiansand.

Københavns Kommunes budget for 2019

Partier, repræsenterende et flertal i Københavns Borgerrepræsentation, indgik den 7. september 2018 aftale om Københavns Kommunes budget for 2019, herunder om en bevilling til at få gennemført en analyse af alternative energikilder til krydstogtskibe.

Aftaleteksten har følgende ordlyd (dog *uden* nummerering af analysepunkter):

"Analyse af alternative energikilder til krydstogtskibe

Parterne er enige om at få gennemført en ekstern analyse af mulighederne for at reducere de miljømæssige gener fra krydstogtskibe. Analysen skal undersøge:

1. Krydstogtskibes påvirkning af luftforurening i København samt effekten ved at anvende alternative energikilder eller andre modeller/teknologier til reduktion af luftforurening fra krydstogtskibe
2. Udbredelsen af landstrøm samt alternativer hertil, herunder erfaringer fra sammenlignelige havnebyer som Hamborg, Stockholm, Oslo og Helsinki samt muligt samarbejde med relevante rederier og havnebyer om etablering af anlæg
3. Omkostningerne ved at etablere anlæg til landstrøm, flydende naturgas (LNG) eller andre relevante, alternative energikilder til krydstogtskibe
4. Det juridiske grundlag for evt. kommunal støtte til disse alternative energikilder
5. Mulighederne for, at Copenhagen Malmø Port giver økonomiske incitamentter til forbedrede miljøegenskaber samt stiller miljøkrav til krydstogtskibe, der anløber Københavns Havn
6. Mulighederne for at mindske emissionerne fra havnens andre brugere.

Der afsættes:

- 1,0 mio. kr. på service i 2019 til udarbejdelse af analysen.

Parterne er enige om, at analysen forelægges Økonomiudvalget forud for overførselssagen 2018-2019 med henblik på at evt. finansieringsbehov kan indgå i forhandlingerne om overførselssagen."

Kommunens budget for 2019, herunder ovennævnte bevilling, blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 4. oktober 2018.

Forhandlingerne om overførselssagen 2018-2019, dvs. stillingtagen til disponering af ikke forbrugte budgetmidler i 2018, forventes indledt den 1. marts 2019.

Gennemførelse af analyse af alternative energikilder til krydstogtskibe

Københavns Kommune vil via SKI indhente en samlet analyse af punkterne 1-3 (og 6) i budgetaftalen ovenfor, som efter tidsplanen herfor skal foreligge i form af en rapport den 10. januar 2019.

I relation til pkt. 5 i budgetaftalen bemærkes, at CMP den 13. september 2018 på Københavns Kommunes forespørgsel om muligheden for at pålægge krydstogtskibe i Nordhavn at benytte landstrømanlæg har oplyst:

"CMP har anmodet Danske Havne om at gennemgå de lovmæssige bestemmelser vedrørende havnenes mulighed for at afvise skibe. Danske Havne har svaret, at af Lov om Havne, §5 fremgår, at:

"Havne har modtagepligt for skibe, i det omfang pladsforholdene og sikringshensyn tillader det, medmindre andet er bestemt af transportministeren i tilladelser meddelt i henhold til tidligere lovgivning"

Indskrænkninger i skibes adgang til havnen begrænser sig således til pladsforhold og sikringshensyn.

Danske Havne skriver videre: *"Det fremgår af forarbejderne til havneloven, at havnelovens § 5 er en lovfæstelse af et "almindeligt princip for alle havne, hvortil der er offentlig adgang" hvorefter der gælder "modtagepligt for skibe i det omfang, pladsforholdene tillader det". Der ses således ikke umiddelbart at være mulighed for at afvise krydstogtskibe alene fordi de ikke kan eller vil tilslutte sig et landstrømanlæg, da Københavns Havn har modtagepligt".*

Efter flere internationale sø-regler – fx article 2 i ["Convention and statute of the international regime of maritime ports"](#), som Danmark har tiltrådt og article 131 i [United Nations Convention on the law of the Sea of 10 December 1982](#), så gælder der en pligt til at modtage udenlandske skibe på lige fod med nationale skibe (forbud mod forskelsbehandling)."

Det er derimod, jfr. pkt. 5 i budgetaftalen, pt. endnu ikke afklaret, om det vil være muligt for CMP at give "økonomiske incitamenter til forbedrede miljøegenskaber", dvs. om det er foreneligt med krav til CMP om drift på forretningsmæssigt grundlag, ligebehandlingsprincipper eller anden lovgivning/regelsæt at give økonomiske fordele til krydstogtskibe, som anvender landstrøm eller alternative miljørigtige energikilder.

Denne anmodning relaterer sig til pkt. 4 i budgetaftalen, jfr. nedenfor, idet Ankestyrelsens udtalelse udbedes i forhold til hjemmelsgrundlaget for evt. kommunal støtte til de anførte alternative energikilder.

Københavns Kommune vil derudover i forhold til pkt. 4 i budgetaftalen særskilt søge afklaret, hvorledes evt. kommunal støtte i givet fald håndteres i forhold til EU's statsstøtteregler, herunder den generelle gruppefritagelsesordning, kap. II, afsnit 4 om støtte til miljøbeskyttelse.

2. Beskriv kommunens påtænkte beslutning

Som ovenfor oplyst har Københavns Kommune besluttet at få analyseret en række forhold vedr. alternative energikilder til krydstogtskibe (punkterne 1-3 og 5 i budgetaftalen) samt "det juridiske grundlag for evt. kommunal støtte til disse alternative energikilder" (punkt 4 i budgetaftalen).

Resultatet af analyserne af førstnævnte række forhold vil være bestemmende for, om - og i givet fald hvorledes - kommunen skal træffe *konkret* beslutning om at yde kommunal støtte til alternative energikilder til krydstogtskibe. Analyseresultaterne vil desuden også (kunne) have relevans for hjemmelsspørgsmålet.

Forhandlingerne om støtte til landstrøm mv. som led i overførselssagen 2018-2019 må imidlertid forudsætte, at der foreligger en udtalelse om hjemmel til kommunal støtte til landstrømanlæg og andre miljørigtige energikilder til krydstogtskibe under anløb *med udgangspunkt* i følgende overordnede rammer for Københavns Kommunes forventede beslutning herom:

- Kommunal anlægsstøtte må forventes at udgøre op til 50 mio. kr. ud fra dokumenteret behov, jfr. ovenfor vedr. PowerCon-casen.
- Anlægsstøtten skal gives til et af By & Havn stiftet driftsselskab, der (alene) skal forestå etablering af og ejerskab til anlæg på krydstogtkajen i Nordhavn, som ejes af By & Havn.
- Den daglige drift af anlægget skal forestås af CMP mod betaling eller udlejes til denne til en omsætningsbaseret leje og med vilkår, som sikrer formålet med anlægget.
- Den kommunale anlægsstøtte gives som et fastforrentet lån, der i hele anlæggets levetid afdrages med de årlige driftsoverskud efter fradrag af et fastsat administrationsvederlag til By & Havns driftsselskab. Evt. restgæld bortfalder/eftergives, når anlægget nedlægges og evt. provenu anvendt til nedbringelse af gælden.
- Alternativt gives støtten til anlægget på anden måde, som tilsvarende sikrer, at støtten begrænses til det konkrete støttebehov.

3. Beskriv tvivlsspørgsmålet

I forhold til Københavns Kommunes mulighed for at yde støtte som ovenfor under punkt 2 i anmodningen beskrevet skal der **indledningsvis** henvises til følgende lovgrundlag mv.:

I kommissionsmeddelelse af 22-06-2006 med titlen [Hold Europa i bevægelse - Bæredygtig mobilitet på vores kontinent \(midtvejsevaluering\)](#) er på side 3 som transportpolitiske målsætninger (siden 1992) anført "effektive transportsystemer, som [...] beskytter miljøet" og "sikrer **innovation** til støtte for [...] beskyttelse ved at øge den voksende transportsektors [...] bæredygtighed".

Efter vedtagelse i FN's internationale søfartsorganisation, IMO, og efterfølgende EU-direktiv udstedte miljøministeren den såkaldte svovlbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 640 af 12-06-2014), hvorefter skibe i bl.a. Østersøregionen og danske farvande, herunder skibe, der ligger ved kaj, ikke må anvende et brændstof med et svovlindhold, der overstiger 0,10 % m/m (vægtprocent), eller reducere udledning herfra til mindst samme niveau som ved anvendelse af brændstof med nævnte lave svovlindhold.

I EU-direktiv af 22-10-2014 om etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer [AFI-direktivet](#) pålægges medlemsstaterne at vedtage en national politikramme for markedsudvikling og etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer (herunder strømforsyning fra land til fartøjer) i transportsektoren (artikel 2 og 3).

I direktivet henvises bl.a. til følgende betragtninger:

- (14) og (19) Nationale støtteforanstaltninger for infrastruktur for alternative brændstoffer, herunder støtte til operatører, som medlemsstaterne vurderer nødvendig, skal ydes i overensstemmelse med gældende statsstøtteregler.
- (20) Retningslinjerne for det transeuropæiske transportnet (TEN-T) indeholder krav om at give adgang til alternative brændstoffer i hovednettet.
- (34) Strømforsyning fra land kan bidrage til at mindske de miljømæssige virkninger af søgående skibe til transport.
- (42) Et hovednet for tankstationer til LNG (flydende naturgas) i søhavne bør være tilgængeligt ved udgangen af 2025, idet beslutning om placering bør baseres på cost-benefit-analyse, der omfatter en undersøgelse af miljøfordelene.

I henhold til direktivets artikel 6, stk. 1 og 3, skal medlemsstaterne gennem deres nationale politikrammer - og evt. i samarbejde med andre medlemsstater - sørge for et tilstrækkeligt antal LNG-tankstationer på TEN-T-hovednettet og udpege søhavne hertil under hensyntagen til aktuelle markedsbehov.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har den 08-02-2017 udgivet [National politikramme for implementering af AFI-direktivet](#).

Heri angives i afsnit 1.1.2 AFI-direktivets minimumskrav for søtransport således:

- Behovet for strømforsyning fra land til skibsfart skal vurderes, og en sådan strømforsyning skal etableres for TEN-T-hovednettets havne og andre havne senest i 2025, såfremt det vurderes at være en økonomisk og miljømæssig fordel.
- Der etableres et tilstrækkeligt antal LNG-tankstationer i søhavne til, at LNG-fartøjer til transport ad indre vandveje eller søgående LNG-skibe kan sejle på hele TEN-T-hovednettet senest i 2025. Søhavne, der skal give adgang til LNG-tankstationer, skal udpeges i politikrammen under hensyntagen til aktuelle markedsbehov.

I afsnit 3.3 gives en status i forhold til søtransport, hhv. vedr. landstrøm og LNG.

Om strømforsyning fra land til skibsfart er i afsnit 3.3.1 anført:

”Siden 2015 har elafgiften på landstrøm til skibe været nedsat, således at der kun betales en afgift på 0,4 øre/kWh svarende til EU’s minimumsafgift. Afgiftsnedsættelsen har kun fungeret i en kortere periode, så det kan være svært at vurdere, hvorvidt det med den nedsatte afgift er attraktivt. I forbindelse med udbygningen af Københavns Havn omkring Nordhavn indgik etableringen af et landstrømanlæg i overvejelserne, men investeringen vurderedes ikke at være rentabel. Det skete på trods af, at overvejelser om en lavere elafgift på landstrøm til skibe indgik i vurderingen. Endvidere er det fra en havns side væsentligt at få afdækket, om der er tilstrækkelig kapacitet på elnettet til brug for strømforsyning fra land til fartøjer.”

I afsnit 3.3.2 om flydende naturgas (LNG) til skibsfart oplyses, at der pt. er etableret eller besluttet LNG-anlæg i Hirtshals Havn og Frederikshavn Havn, som ikke er en del af TEN-T-hovednettet, men er strategisk beliggende i forhold til skibstrafikken gennem Skagerrak. Derudover har en række havne, herunder Københavns Havn, udarbejdet økonomisk bæredygtighedsanalyse i forhold til LNG-anlæg.

LNG-anlægget i Hirtshals, som primært skal forsyne to cruisefærger fra Fjord Lines, har fået EU-støtte på 1,3 mio. euro, svarende til 50 % af omkostningerne. Anlægget i Frederikshavn modtager EU-støtte på 2,9 mio. euro, svarende til 20 % af de samlede projektkomkostninger.

I dag importeres LNG til danske havne, men fremover vil LNG blive produceret på havneanlæg i Frederikshavn, og et produktionsanlæg er desuden under planlægning i Hirtshals Havn.

Fra dansk side lægges vægt på, at etablering af anlæg er markedsdrevet, men også på, at der fortsat gives EU-støtte til bæredygtighedsanalyser og til etablering af anlæg. EU’s svovldirektiv har øget efterspørgslen efter mere bæredygtige brændstoffer, herunder LNG, som dog kun kan anvendes på nye skibe.

Afsnit 4 indeholder regeringens politik for tilgængelighed til alternative drivmidler inden for transport.

I relation til landstrømanlæg til skibe er i afsnit 4.3.1 anført, at der efter nylig sænkelse af elafgiften ikke vil blive taget yderligere initiativer i brug.

I afsnit 4.3.2 vurderes, at LNG-anlæg i Hirtshals og Frederikshavn som udgangspunkt - i lyset af Danmarks geografiske størrelse - kan forestå den nødvendige forsyning af LNG-fartøjer.

Den konkrete politik er:

”Såfremt det konstateres, at der ikke med LNG-tankfaciliteter i Hirtshals og Frederikshavn er etableret et tilstrækkeligt antal LNG-tankfaciliteter i danske søhavne til, at LNG-skibe kan sejle på TEN-T-hovednettet, og hvis der er et markedsmæssigt behov herfor, vil regeringen undersøge, hvordan mobiliteten på TEN-T-hovednettet kan styrkes.”

I afsnit 5 om nuværende og fremtidige politiske handlemuligheder er anført, at ”der lægges vægt på, at allokeringssystemer for alternative drivmidler til transport er markedsdrevet, og i det omfang der gives incitamenter fra staten, skal dette ske ud fra betragtninger om omkostningseffektivitet. Det betyder, at der i udgangspunktet ikke bør ydes yderligere statsstøttemidler til udviklingen af infrastruktur, som vil belaste de offentlige finanser mere, end det sker i dag.”

Der er i overensstemmelse med denne tilgang heller ikke i afsnit 5 i den nationale politikramme overvejet, afsat eller anvist nye midler til generel eller konkret fremme af alternative energikilder til søtransport, herunder etablering af landstrømanlæg og/eller anlæg til LNG og lignende energikilder til krydstogtskibe.

Lov nr. 1537 af 19-12-2017 om infrastruktur for alternative drivmidler indeholder alene en bemyndigelse til Transport-, Bygnings- og Boligministeren til at forestå administrativ implementering af EU-direktiver mv. i forhold til bl.a. landstrømanlæg til skibe, men omfatter ikke andre alternative drivmidler til skibe.

Som en del af [Regeringens klima- og luftudspil af 09-10-2018](#) indgår under ”7. Mere miljøvenlig skibsfart på hav og i havn” initiativ nr. 18 om Mere miljøvenlig krydstogtturisme i Østersøen:

”Regeringen vil tage initiativ til et internationalt samarbejdsprojekt for at fremme mere miljøvenlig krydstogtturisme i Østersøregionen i samarbejde med erhvervet, myndigheder, turistorganisationer m.v. I det arbejde skal også overvejes muligheder for at udbrede anvendelsen af landstrøm i havne, så skibene kan slukke deres egne motorer. Regeringen vil samtidig undersøge mulighederne for at fremme fælles tiltag i internationale fora for nye krydstogtskibe for at fremme mere miljøvenlig krydstogtturisme.”

I tilhørende [faktaark](#) henvises bl.a. til, at krydstogtturismen er i vækst til gavn for byerne og Danmark, men at de enorme skibes elproduktion forurener luften, når de ligger i havn, og at kun 20 % af de anløbende krydstogtskibe i Københavns Havn har mulighed for at aftage landstrøm.

Sammenfattende må det på baggrund af ovenstående i relation til lovgrundlag mv. lægges til grund, at dansk lovgivning ikke regulerer kommunens mulighed for at yde støtte til etablering af alternative energikilder til krydstogtskibe, herunder hverken hjemler eller indeholder forbud herimod eller må anses udtømmende at have forholdt sig til støttemuligheder og derigennem udelukket kommunal støtte.

I forhold hertil kan det ikke tillægges betydning, at det er den danske regerings politik, jfr. den nationale politikramme for AFI-direktivet, at etablering af de omhandlede anlæg skal være markedsdrevet, dvs. uden offentlig støtte fra dansk side.

Heller ikke regeringens *udmeldinger* om opmærksomhed i forhold til eventuelt yderligere behov for LNG-tankfaciliteter og om et internationalt samarbejdsprojekt til fremme af mere miljøvenlig krydstogtturisme i Østersøregionen er i denne sammenhæng relevante og må i øvrigt antages at være underlagt tilsvarende krav til økonomisk bæredygtighed.

Endelig bemærkes, at de ovenfor refererede EU-direktiver mv. tilsvarende ikke hjemler den omhandlede kommunale støtte. Herigennem illustreres dog, at der i EU-regi over en lang årrække har været opmærksomhed på behovet for at sikre miljøbeskyttelse i forbindelse med transport, herunder er mulighed for støtte fra medlemsstaternes side til infrastruktur for alternative brændstoffer, selv om også kravet om et LNG-tankstationsnet ultimo 2025 knyttes sammen med en cost-benefit-analyse.

Som følge af fravær af lovhjemmel til kommunal støtte til etablering af alternative energikilder til krydstogtskibe, herunder landstrøm, vil hjemmel i givet fald skulle foreligge i medfør af kommunalfuldmagten.

Denne hjemmel er betinget af opfyldelsen af en række krav:

For det første lægges det almindeligvis – ikke mindst på miljøområdet, jfr. side 62 i Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 3. udgave (2015) - til grund, at det er en forudsætning for anvendelse af kommunale midler til et formål, at dette formål *ikke* kan opfyldes via et myndighedspåbud i medfør af reguleringslovingen.

I tilknytning hertil skal henvises til [Regulering af luftemissioner fra krydstogtskibe og færger i havn](#) (Miljøstyrelsens Referencelaboratorium for måling af emissioner til luften, januar 2011).

Heri foretages en gennemgang af, hvilke regler der kan anvendes til nedbringelse af udledninger fra krydstogtskibe (og færger) i havn, herunder miljøbeskyttelseslovens 42, stk. 2. På basis af rapportens afsnit 4 lægges imidlertid til grund, at grænseværdierne for luftkvalitet for NO₂, SO₂ og partikler i danske havne, herunder Københavns Havn, ikke overskrides og dermed *ikke* giver grundlag for myndighedspåbud om nedbringelse. CO₂ giver en global påvirkning og er derfor slet ikke omfattet af grænseværdierne og påbudsmulighed.

I rapportens afsnit 6 peges derimod på, at såfremt den lokale miljømyndighed desuagtet ønsker at nedbringe påvirkningerne fra krydstogtskibene, kan evt. tilbydes *landstrøm*, anvisning af alternativ kajplads eller særlige krav til brændstof om lavere svovlindhold end maksimalkravet i tilfælde af særlige forhold/problemer - jfr. om de to sidstnævnte anvisninger senere nedenfor.

For det andet skal anvendelse af kommunale midler være begrundet i ønsket om at fremme en kommunal interesse, som i dette tilfælde er ønsket om at reducere eller helt fjerne de miljømæssige gener fra krydstogtskibe, som ligger ved kaj i Københavns Havn, til gavn for byens borgere, deres livskvalitet og sundhed.

Ønsket skal ses i sammenhæng med og naturlig forlængelse af kommunens generelle myndighedsopgaver i forhold til luftforurening og kommunens mål om og indsats for at reducere partikelforurening og udledning af CO₂ mv.

I relation til CO₂ og kommunens mål om CO₂-neutralitet i 2025 henvises til [KBH2025 Klimaplanen, Midtvejsevaluering \(Teknik- og Miljøudvalget den 18. juni 2018\)](#), hvoraf fremgår, at initiativ vedr. skibstrafik – her alene nævnt landstrøm til krydstogtskibe – er et af de mange initiativer, som samlet skal bidrage til at opfylde kommunens mål på mobilitetsområdet som en del af den overordnede målsætning.

I rapporten [Mulighederne for etablering af landstrøm i Nordhavn](#), jfr. ovenfor under pkt. 1, er på side 6 anført, at miljøeffekterne ved etablering af landstrøm i hhv. et basis- og et højscenarium vil svare til en reduktion på 0,1-0,2 % af udledningerne af CO₂-udledningerne i Københavns Kommune.

Punkt 1 i den af Borgerrepræsentationen besluttede analyse, som omhandler ”krydstogtskibes påvirkning af luftforurening i København samt effekten ved at anvende alternative energikilder eller andre modeller/teknologier til reduktion af luftforurening fra krydstogtskibe”, vil - udover opdaterede tal i relation til landstrøm - bidrage med konkrete tal for miljømæssige effekter ved at tilbyde andre miljørigtige energikilder, herunder LNG, til krydstogtskibe.

Det må dog umiddelbart antages, at tiltag, som fremmer udvidet brug af miljørigtige energikilder til krydstogtskibe, vil have ikke uvæsentlige positive miljømæssige effekter, også i forhold til Københavns Havn.

Der henvises desuden til side 65 i Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 3. udgave (2015), hvor det anføres:

”Ligeledes antages det normalt, at kommunens omfattende lovbestemte opgaver vedr. miljøbeskyttelse kan begrunde – i hvert fald i marginalsituationer – at kommuner påtager sig at udføre eller støtte aktiviteter ud fra miljøhensyn, selv om der ikke er lovhjemmel for disse aktiviteter²⁸.”

I note 28 er anført:

”Det er antagelig sådanne overvejelser, som ligger bag en indenrigsministeriel udtalelse, hvorefter kommuner har adgang til at erhverve arealer med henblik på at sikre rent drikkevand ved at undgå påvirkning fra bl.a. landbrugets sprøjtemidler på arealerne. [...] (Indenrigsministeriets skrivelse af 29. august 1997, 2.k.kt., j.nr. 1997/11022/37-1).”

Herudover henvises til side 259 i samme værk, hvor det på baggrund af Indenrigsministeriets udtalelse i en forureningssag vedr. Hald Sø (Indenrigsministeriets skrivelse af 16. juli 1994, 2.k.kt., j.nr. /1500-3/84) udledes, at ”støtte kunne ydes i det omfang, reguleringslovgivningen (miljøbeskyttelsesloven) ikke kunne nå amtsrådets formål (fuldstændigt ophør af forureningen).”

Endelig skal i forhold til den kommunale interesse i at fremme landstrømmanlæg og andre miljørigtige energikilder til krydstogtskibe under anløb henvises til, at der fra EU og fra statens og regeringens side er opbakning til formålet, dog ikke i form af økonomiske støttemidler. Især lægges fra den danske regerings side vægt på, at tiltag/anlæg skal være økonomisk bæredygtige, hvilket ikke umiddelbart fremstår muligt og derfor netop begrunder behovet for kommunal involvering.

For det tredje gælder et krav om *forholdsmæssighed* mellem den kommunale interesse i formålet og de hertil anvendte midler, hvilket vil sige, at den kommunale støtte skal stå i et rimeligt forhold til den kommunale interesse.

Desuden må formålet ikke kunne opnås gennem et mindre vidtgående tiltag, jfr. f.eks. afsnit 6 i rapporten om Regulering af luftemissioner fra krydstogtskibe og færger i havn, hvori der peges på muligheden for anvisning af alternativ kajplads eller særlige krav til brændstof om lavere svovlindhold end maksimumkravet i tilfælde af særlige forhold/problemer. Disse tiltag kan imidlertid ikke tages i brug i forhold til at opfylde det konkrete formål rettet mod *alle* kommunens borgere, men vil alene kunne være relevant ved særlige problemstillinger i forhold til de umiddelbare naboer til en krydstogtkaj, dvs. rent *lokalt*.

I den konkrete sag er der især pt., men også fremover, en vis grad af usikkerhed om både de konkrete miljømæssige effekter, som er afhængig af den faktiske udvikling i forhold til krydstogtskibe og deres tekniske mulighed for at aftage landstrøm eller anvende andre miljørigtige energikilder, og - af de samme grunde - om en business case for de hertil nødvendige anlæg.

Denne usikkerhed forudsættes i vidt omfang reduceret via pkt. 3 og 5 i den af Borgerrepræsentationen som led i budget 2019 vedtagne analyse, således at der foreligger det fornødne grundlag for en endelig vurdering af, om de forventede kommunale midler på kort og langt sigt står i rimeligt forhold til de forventede miljømæssige effekter, forud for en evt. politisk beslutning herom.

I tilslutning hertil bemærkes, at det tilkommer Borgerrepræsentationen at foretage en sådan afvejning forud for de fleste kommunale beslutninger, også på miljøområdet, og kommunerne er efter tilsynspraksis tilladt en ganske bred margin i forhold til at foretage sådanne vurderinger som en del af det kommunale selvstyre.

Endelig er det for det fjerde i henhold til kommunalfuldmagten på visse betingelser muligt for en kommune at yde individuel støtte til en privat virksomhed med henblik på varetagelse af en lovlig kommunal interesse (som ovenfor beskrevet), jfr. f.eks. side 65 i Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 3. udgave (2015).

Den ovenfor under punkt 2 skitserede model for et driftsselskab er med henblik på opfyldelse af disse betingelser udformet således:

- At selskabet ikke skal varetage andre opgaver end den støtteberettigede opgave og derfor er berettiget til at modtage anlægsstøtte.
- At selskabet alene skal modtage et på forhånd fastsat/aftalt administrationsvederlag, som skal sikre, at selskabet ikke har adgang til at oppebære et unormalt stort udbytte ved opgaveløsningen.
- At den kommunale anlægsstøtte til selskabet forventes givet som et fastforrentet lån, der i hele anlæggets levetid afdrages med de årlige driftsoverskud efter fradrag af selskabets administrationsvederlag, således at den kommunale støtte gennem hele anlæggets levetid begrænses til det nødvendige/mindst mulige.

I øvrigt bemærkes, at støttemodellen, efter hvilken støtten gives til et af By & Havn stiftet driftsselskab, og den daglige drift varetages af CMP, er begrundet i, at et anlæg – uanset, om dette skal levere landstrøm eller andre miljørigtige drivmidler, herunder LNG – må betragtes som en havneinstallation eller havneudstyr, som skal placeres på areal tilhørende By & Havn, men udlejet til CMP.

By & Havn har i henhold til § 15 i Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S bl.a. til formål at forestå havnedrift i Københavns Havn, herunder anden virksomhed med forretningsmæssig sammenhæng hermed, og adgang til at oprette datterselskaber og indgå samarbejdsaftaler som led i sin virksomhed.

Som ovenfor under pkt. 1 anført vil Københavns Kommune i øvrigt særskilt sikre, at en evt. kommunal støtte i givet fald håndteres i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler, herunder den generelle gruppefritagelsesordning, kap. II, afsnit 4 om støtte til miljøbeskyttelse.

Sammenfattende vurderes det i relation til kommunalfuldmagten, at en evt. kommunal beslutning om at yde kommunal støtte til alternative energikilder til krydstogtskibe, herunder landstrøm, må anses at opfylde kommunalfuldmagtens hjemmelskrav, idet det desuden forudsættes, at gennemførelse af den øvrige del af den i budgetaftalen besluttede analyse (pkt. 1-3 og 5) i givet fald vil yderligere understøtte opfyldelse af krav til kommunal interesse og forholdsmæssighed.

I grundlaget for denne vurdering indgår som ovenfor anført en række forhold, der hver især har givet anledning til overvejelser/stillingtagen i forbindelse med hjemmelsspørgsmålet.

Det skal dog fremhæves, at baggrunden for kommunens anmodning om en forhåndsudtalelse *i særlig grad* relaterer sig til spørgsmålet om, hvorvidt krav til kommunal interesse konkret kan anses opfyldt.

4. Sammenfatning af kommunens retsopfattelse

Der henvises til ovenfor under pkt. 3.

5. Kontakt til andre myndigheder

Københavns Kommune har ikke haft kontakt med andre myndigheder om tvivlsspørgsmålet.

6. Kontaktoplysninger

Tvivlsspørgsmål i relation til den juridiske vurdering kan rettes til:

Chefkonsulent Thor Rasmussen, Kontoret for Selskaber og Aktivstrategi
Telefon 51 37 28 41

7. Dato for ønsket forhåndsudtalelse

Københavns Kommune har, jfr. pkt. 1, brug for forhåndsudtalelsen senest **den 1. marts 2019**, hvor forhandlingerne om overførselssagen 2018-2019, dvs. stillingtagen til disponering af ikke forbrugte budgetmidler i 2018, forventes indledt.



Københavns Kommune
Økonomiforvaltningen
Rådhuspladsen 1
1599 København V

Att. Thor Rasmussen

28. februar 2019

Kommunal støtte til landstrømsanlæg mv.

Københavns Kommune har den 26. november 2018 skrevet til Ankestyrelsen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

J.nr. 18-70170

Københavns Kommune har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til landstrømsanlæg og andre miljørigtige energikilder til krydstogtskibe.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Kommunen har bedt om at modtage forhåndsudtalelsen senest den 1. marts 2019, hvor stillingtagen til disponering af ikke-forbrugte budgetmidler i 2018 forventes indledt.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen kan efter § 50 i kommunestyrelsesloven udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, det vil sige en forhåndsudtalelse, men vi udøver ikke responderende virksomhed.

Vi kan ikke hjælpe en kommune med at afklare juridiske tvivsspørgsmål i sager, hvor kommunen ikke påtænker at træffe beslutning om en konkret disposition eller undladelse.

Ankestyrelsens vurdering af kommunens henvendelse

Ankestyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke afgive en forhåndsudtalelse senest den 1. marts 2019.

Det fremgår af Københavns Kommunes henvendelse, at kommunen har besluttet at få analyseret en række forhold vedrørende alternative energikilder til krydstogtskibe. Det fremgår videre, at resultatet af analyserne vil være bestemmende for, om – og i givet fald hvordan – kommunen skal træffe konkret beslutning om at yde støtte til alternative energikilder til krydstogtskibe. Kommunen har oplyst, at analyse-resultaterne vil (kunne) have relevans for hjemmelsspørgsmålet.

Det fremgår af Københavns Kommunes henvendelse, at kommunen sammenfattende vurderer, at en eventuel kommunal beslutning om at yde kommunal støtte til alternative energikilder til krydstogtskibe, herunder landstrøm, må anses for at opfylde kommunalfuldmagtens hjemmelskrav, idet det forudsættes, at en gennemførelse af den øvrige del af analyserne i givet fald yderligere vil understøtte opfyldelsen af kravene til kommunal interesse og forholdsmæssighed.

Kommunen har på et møde i Ankestyrelsen den 1. februar 2019 oplyst, at resultatet af analyserne endnu ikke foreligger.

Som sagen foreligger oplyst, er den påtænkte beslutning ikke tilstrækkeligt konkret beskrevet. Det forhold, at det for eksempel er usikkert, hvilke energikilder der vil blive tale om, kan efter Ankestyrelsens opfattelse have betydning for, hvilken skreven lovgivning der kan være relevant for vurderingen af lovligheden. Det er ifølge kommunens egne oplysninger også uafklaret, om den forventede støtte på op til 50 millioner kr. på kort og lang sigt vil stå i rimeligt forhold til de forventede miljømæssige effekter.

Det fremgår af kommunens henvendelse, at baggrunden for anmodningen om en forhåndsudtalelse i særlig grad relaterer sig til spørgsmålet om, hvorvidt kravet om, at der skal foreligge en kommunal interesse, kan anses for opfyldt.

Københavns Kommune har imidlertid ikke oplyst, hvad kommunen konkret er i tvivl om med hensyn til lovligheden af en eventuel beslutning. Kommunen har heller ikke oplyst, hvad der taler imod lovligheden af kommunens retlige vurdering. Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til, at det fremgår af vores skema til brug for en anmodning om en forhåndsudtalelse, som kommunen har anvendt, at disse forhold skal beskrives i henvendelsen til Ankestyrelsen.

Kommunalfuldmagtsreglerne finder kun anvendelse, hvis den skrevne lovgivning ikke regulerer spørgsmålet om kommuners mulighed for at støtte landstrømsanlæg og andre energikilder til krydstogtskibe.

Københavns Kommune har i henvendelsen til Ankestyrelsen oplyst, at det må lægges til grund, at dansk lovgivning ikke regulerer kommunens mulighed for at yde støtte til etablering af alternative energikilder til krydstogtskibe, herunder hverken hjemler eller indeholder forbud herimod.

Kommunen har på mødet den 1. februar 2019 oplyst, at kommunen på trods af grundige undersøgelser ikke har fundet lovgivning, der regulerer spørgsmålet om støtte til landstrømsanlæg mv.

Efter Ankestyrelsens opfattelse har kommunen imidlertid ikke redegjort for, hvilken relevant lovgivning kommunen har gennemgået.

Kommunen har på mødet den 1. februar 2019 oplyst, at den ikke har været i kontakt med relevante ressortministerier om spørgsmålet.

Det er Ankestyrelsens opfattelse – efter helt indledende undersøgelser – at det kan være nødvendigt at inddrage lovgivningen på energiforsyningsområdet. Vi har i øvrigt noteret os, at § 26 b, stk. 2, i lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S (lov nr. 551 af 6. juni 2007 med senere ændringer) indeholder en hjemmel for transport-, bygnings- og boligministeren til at fastsætte regler, som sikrer, at krydstogtterminalen forberedes til at kunne levere landstrøm til skibe ved kaj.

Det fremgår af kommunens henvendelse, at et anlæg – uanset om det skal levere landstrøm eller andre miljørigtige drivmidler – må betragtes som en havneinstallation eller havneudstyr. Kommunen har imidlertid ikke oplyst, hvilken betydning det vil have for, om forholdet er lovreguleret.

Ankestyrelsen kan derfor på det foreliggende grundlag ikke lægge til grund, at spørgsmålet om støtte til landstrømsanlæg (eller andre energikilder) ikke er reguleret i lovgivningen.

Ankestyrelsen kan efter kommunestyrelseslovens § 49, stk. 6, bede relevante ressortministerier om en udtalelse om, hvorvidt lovgivningen på deres områder regulerer spørgsmålet.

Som nævnt ovenfor, kan spørgsmålet om støtte til landstrømsanlæg eller andre energikilder kun afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvis det ikke er hjemlet eller udelukket i den skrevne lovgivning.

Det er derfor på det foreliggende grundlag ikke sandsynliggjort, at det er relevant at vurdere sagen efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Som det fremgår ovenfor, er den påtænkte beslutning desuden ikke så konkret beskrevet, at Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden heraf.

Ankestyrelsen kan dog generelt oplyse, at der efter kommunal-fuldmagtsreglerne gælder et princip om, at kommuner som udgangspunkt ikke må drive erhvervsvirksomhed, ligesom kommuner ikke må yde individuel støtte til erhvervsvirksomhed.

Der kan dog være mulighed for, at disse hovedregler kan gennembrydes af miljøhensyn.

Dette fremgår af Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 260-261:

“Sammenfattende kan det konstateres, at kommunerne inden for rammerne af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler i forholdsvis vidt omfang kan varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn. Dette gælder navnlig miljøhensyn af sygdomsforebyggende karakter (rent drikkevand, modvirkning af uhygiejniske forhold og direkte sundhedsskadelig forurening). På den anden side må rækkevidden af miljøhensyn ikke overvurderes. En kommune kan næppe påtage sig en opgave ud fra abstrakte miljøhensyn. Kommunen kan på ulovbestemt grundlag kun anvende sine økonomiske midler til at varetage miljøopgaver, der knytter sig nært til og afrunder lovhjemlede opgaver og/eller løser kommunens egne problemer med bortskaffelse af affald mv. [...], og kan i øvrigt kun anvende økonomiske midler ud fra miljøhensyn i det omfang, reguleringslovgivningen ikke er tilstrækkelig til at nå kommunens miljømæssige mål (og i det omfang miljølovgivningen ikke må fortolkes således, at den udelukker kommunal støtte).”

Dette fremgår af Kommunal erhvervsvirksomhed, Frederik Gammelgaard, 1. udgave, 2004, side 111-112:

“Det er på den baggrund min sammenfattende vurdering, at en kommune, der ønsker at foretage miljøforanstaltninger ud over, hvad miljøbeskyttelseslovgivningen giver hjemmel til, efter omstændighederne kan yde tilskud til enkelte virksomheder, som forurener i særlig grad. Det må imidlertid være forudsat, at formålet ikke kan nås via miljøbeskyttelseslovgivningen, at hensigten ikke er at støtte enkeltpersoner eller virksomheder, men at opnå et renere miljø, og at kommunen ikke med støtten begunstiger virksomhedens forretningsgrundlag.”

På side 111 er det også anført, at det for eksempel kan indebære en forbedring af en virksomheds forretningsgrundlag, hvis den kommunale støtte sikrer mere miljøvenlige faciliteter, der samtidig er teknisk bedre.

Københavns Kommune har oplyst, at grænseværdierne for luftkvalitet for NO₂ og SO₂ og partikler i danske havne, herunder Københavns Havn, ikke overskrides og dermed ikke giver grundlag for myndighedspåbud om nedbringelse. Kommunen har videre oplyst, at CO₂ giver en global påvirkning og derfor slet ikke er omfattet af grænseværdierne og mulighed for påbud.

Københavns Kommune har også oplyst, at det hensyn, som kommunen ønsker at varetage, er hensynet til at reducere eller helt fjerne de miljømæssige gener fra krydstogtskibe, der ligger til kaj i Københavns Havn, til gavn for byens borgere. Kommunen har videre oplyst, at ønsket skal ses i sammenhæng med kommunens mål om CO₂-neutralitet i 2025.

Som det fremgår ovenfor, kan Ankestyrelsen ikke på det foreliggende grundlag udtale sig om den eventuelle beslutning i Københavns Kommune.

Kommunen kan rette henvendelse til Ankestyrelsen på ny, hvis den ønsker vores vurdering af lovligheden af en konkret, påtænkt beslutning. Kommunen skal dog være opmærksom på, at en sådan vurdering vil kræve, at vi anmoder de relevante ressortministerier om vejledning vedrørende den skrevne lovgivnings betydning for vurderingen.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund