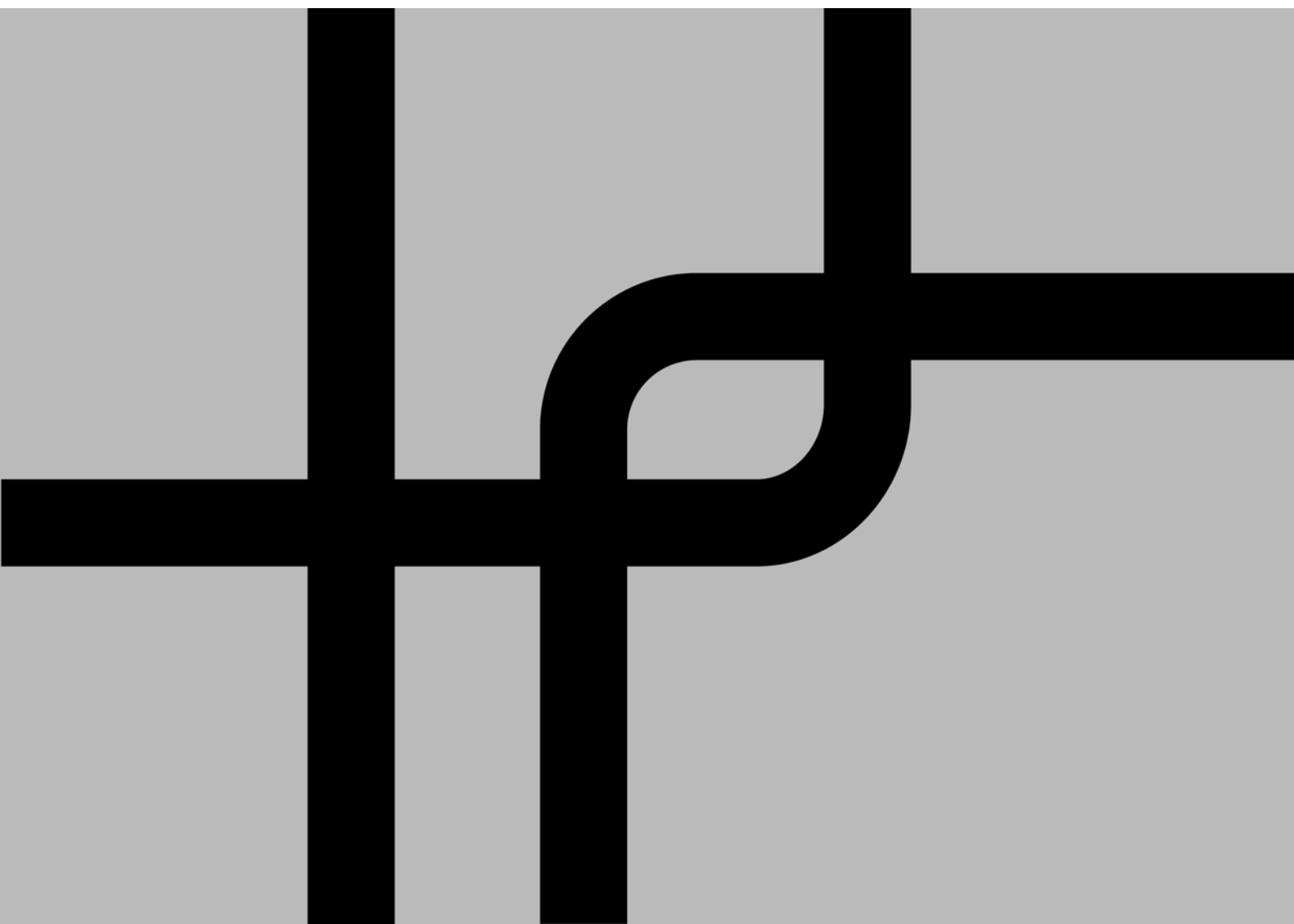




Havne som transportcentre
**Undersøgelse af konflikter i relation til havnens
transportcenterrolle i 12 havne**

August 2009



Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	1
2	Sammenfatning.....	2
3	Metode.....	5
4	Havnene som transportcenter og godsknudepunkt nu og i fremtiden	7
4.1	Transportcenterfunktion og arealbehov	7
4.2	Byen og havnens udvikling	8
4.3	Havnenes organisationsform.....	8
4.4	Virksomhederne og de mulige konflikter.....	9
4.5	Den fremtidige udvikling	10
5	Udvælgelsen af havne til projektet.....	11
6	Lex Fredericia.....	13
7	Konflikter i og omkring havnene.....	13
7.1	Brugen af begrebet konflikt.....	13
7.2	Typer af ændringer.....	14
7.3	Mellem hvem udspiller konflikterne sig?	15
7.3.1	Konfliktens parter.....	15
7.4	Hvorfor er der konflikter	16
7.4.1	Geografi	16
7.4.2	Havnetype.....	17
7.4.3	Kommunikation	18
7.4.4	Omsætning	19
7.4.5	Havne- og kommune størrelse, herunder sammenlægningskommuner og ændret regionalstruktur	19
7.4.6	Forhold mellem by og havn.....	20
7.4.7	Udvikling i alternative anvendelser af arealer; gods over kaj eller anden anvendelse.....	21
7.4.8	Opsigelse af lejeaftaler/flytning af virksomheder.....	22
7.4.9	Samme virksomhed i flere havne.....	22
8	Løsningsforslag og modeller	23
8.1	Kommunikation	23

8.2	Statslig høringsret og statslige udmeldinger om havnene	23
8.3	Aftaler mellem havne og virksomheder (lejeaftaler)	24
8.4	Udvidede havneøkonomianalyser	25
8.5	Behov for ændringer i lovgivningen?	26
9	Bilag 1: Konfliktløsningskema	27
9.1	Bilag 2: Mødedeltagere	27
9.2	Bilag 3: Havnedata	27



”En havn er et erhvervsområde med en bedre udsigt”

Morten Kamp Knudsen, C. Breinholt A/S , Esbjerg

1 Indledning

Havne har en vigtig rolle som knudepunkter for omsætning af gods mellem sø og land. Den globaliserede økonomi har øget behovet for lange godstransporter, hvilket har bragt havnenes rolle som knudepunkter yderligere i fokus. Samtidig medfører den stigende trængsel på landinfrastrukturen, at søtransport ses som et reelt alternativ. Og da brugen af søvejen samtidig på en række områder har en positiv indflydelse på miljøet sammenholdt med landbaseret transport, er det naturligt at søtransport og havne er kommet stærkt i fokus.

Samtidig har de seneste års samfundsøkonomiske udvikling medført et ønske om, at udvikle bynære havnearealer og tilbyde boliger med bynær lokalisering kombineret med havudsigt. Denne efterspørgsel har medført, at havnenes arealer også er blevet attraktive set med boligkøbernes øjne, ligesom en række liberale erhverv er rykket ind på havneområderne.

En sådan blandet anvendelse af havnens arealer kan være succesfuld, specielt i situationer hvor havnen neddrøser den traditionelle havneaktivitet, således at boligerne rykker ind, samtidig med at de traditionelle og til tider miljømæssigt tunge havnevirksomheder rykker ud. Haderslev Havn er et eksempel på en sådan udvikling.

Men i et mindre antal havne, har denne blandede arealanvendelse givet anledning til alt fra bekymring til regulære konflikter mellem havnens nye og gamle brugere. Konflikterne kan dække over alt fra små problemer om uheldige placeringer af grej og materiel, som ofte kan løses gennem dialog mellem de involverede parter, til i enkelte tilfælde ganske dybe konflikter, der på det nærmeste kan splitte et lokalsamfund. Den nuværende opbremsning i den globale økonomi letter for en tid presset på omdannelsen af havnenes arealer, og erfaringerne fra den første fase af omdannelser har uden tvivl ligeledes sat sig sine spor hos planlæggere og beslutningstagere, således at antallet af konflikter fremover minimeres. Men det er samtidig vurderingen, at der kan være behov for en række løsningsorienterede tiltag for, at sikre at balancen mellem de forskellige ønsker til havnearealernes fremtidige anvendelse fastholdes.

Et af paradokserne knyttet til denne udvikling er, at kommunen har flere kasketter på og ofte vil være den – om end ufrivillige – ophavsmand til konflikterne samtidig med, at den selv samme kommune skal søge at bilægge disse konflikter efterfølgende. Forklaringen på dette er, at kommunen som havneejer typisk er med til at planlægge udlægningen af arealerne til andre formål. Efterfølgende er kommunen planmyndighed, og skal forestå den fysiske planlægning af områderne, gennem tilpasninger af lokal- og kommuneplaner. Og endelig er kommunen på en række områder tilsynsmyndighed i relation til arealanvendelse og miljølovgivningen, og skal her overvåge at virksomhederne på havnen overholder miljøkravene, samtidig med at kommunen skal "mægle" i stridighederne mellem de gamle og de nye brugere på havnen.

Som konsekvens heraf har Transportministeriet (og Miljøministeriet) besluttet, at lade en undersøgelse af disse forhold gennemføre ud fra følgende beskrivelse:

"Transportministeriet og Miljøministeriet har iværksat et udredningsarbejde, der skal klarlægge, dels om arealudviklingen på de danske havne tilgodeser erhvervsaktørerne, dels om gældende regler for udviklingen af og på havnearealer virker. Transportministeriet og Miljøministeriet vil på baggrund af udrednin-

gen tage stilling til, hvorvidt der er behov for regelændringer eller iværksættelse af andre tiltag."

Denne rapport gengiver den del af undersøgelsen, der har været initieret af Transportministeriet, og som særligt sætter fokus på havnen som transportknudepunkt og de interesser der ligger i at udvikle havnen som sådan.

Kernen i undersøgelsen er baseret på en række interviews/rundbordssamtaler gennemført i første halvdel af juni 2009. En nærmere beskrivelse af metoden er gengivet i afsnit 4.

2 Sammenfatning

Undersøgelsen af arealudviklingen og arealanvendelsen i 12 havne, set i et krydsfeltet mellem havn, by og virksomheder har afdækket et billede af et område, hvor mange ting er lykkedes rigtigt godt. I langt de fleste havne blomstrer udviklingen og i det daglige virke er der et godt samarbejde, baseret på gode relationer mellem by/kommune, havn og virksomheder.

En vigtig forudsætning for et positivt samspil mellem havn, virksomheder og kommune skal findes i klare udmeldinger fra kommunens side om havnens fremtidige status samt i havnenes egne planer for den fremtidige udvikling. Overensstemmelse mellem kommune- og lokalplaner samt havnenes masterplaner er en rigtig god måde at sikre en konfliktfri og positiv udvikling på. I langt hovedparten af de havne der indgår i denne undersøgelse ses en sådan konsensus mellem planerne.

De fleste havne vil også i fremtiden kunne rumme den forventede vækst i godstransporten, der for perioden frem til 2025 forventes at stige med ca. 50%.¹ Når dette er tilfældet er forklaringen dels den, at der i dag er arealer i havnene der ikke anvendes og subsidiært vil kunne overgå til godsrelaterede formål. Desuden vil der alene blandt de 22 største havne ske en nettoarealudvidelse på 5 mio. kvadratmeter frem til 2015, svarende til en arealudvidelse på 25%.² Og dels forventes arealudvidelserne ikke at stoppe i 2015, dels vil der forventeligt ske forskydninger i omsætningen af de forskellige godstyper. Havnenes forventninger peger især på vækst indenfor ro/ro og container segmentet, ligesom nye godstyper som biobrændsel også vil have en høj vækst.³ Og indenfor disse varegrupper synes der fortsat, at være gode muligheder for at øge effektiviteten i forbindelse med losning og lastning. Dette vil reducere skibenes liggetid ved kaj og dermed muligheden for at håndtere flere skibe pr. døgn på de samme kajarealer.

Skal det lykkes at håndtere denne vækst, er det af afgørende betydning, at godset kan opbevares og komme til og fra havnen på vej og bane, idet langt den største del af det gods, der håndteres over kaj skal videre til eller fra kunder, der befinder sig uden for havneområdet. Det er derfor af afgørende betydning, at sikre specielt infrastrukturen til og fra

¹ Bøgetorp: "Større danske erhvervshavnens forventninger til udviklingen i godsmængder 2007-2025". August 2008

² I de her undersøgte 12 havne er det vurderingen at der vil blive gennemført arealbegrænsninger i 3 havne, være status quo i 3 havne mens der vil ske udvidelser i 6 havne.

³ Som ovenstående

havnene ind i det såkaldte hinterlands løbende udbygning, således at der ikke opstår flaskehalse her. Regeringens udspil på dette område i en "En grøn transportpolitik" og "Bæredygtig transport- bedre infrastruktur", indeholder rigtig gode bud på løsninger, herunder en revitalisering af banebaserede løsninger til havnene.

En fortsat udbygning af havnenes transportcenterfunktioner vil dog kræve, at fokus især er på virksomheder der udøver transportmæssig virksomhed, herunder har omsætning over kaj. I havne med store arealreserver vil der næppe opstå problemer med at rumme, såvel de transportrelaterede virksomheder, som virksomheder uden direkte tilknytning til havnene. Sidstnævnte vil endda ofte kunne placeres i såkaldte bufferzoner mellem de transportrelaterede havnevirksomheder og eksempelvis boliger eller liberale erhverv.

Men i de havne, hvor arealreserverne er begrænsede, vil der kunne opstå behov for på sigt at opsig virksomheder uden transportmæssig tilknytning til havnen, for at erstatte disse med transportvirksomheder med omsætning over kaj. I disse situationer er det ligeledes vigtigt at få en sådan afvikling håndteret på en, for begge parter, tilfredsstillende måde. Lange tidsfrister, god dialog og tilbud om alternative arealer bør være en grundingrediens i disse forløb, med henblik på at reducere usikkerheden hos lejeren.

Konflikter, som opstår i relation til det daglige samarbejde, løses i overvejende grad i god tone parterne imellem. Ikke mindst i de havne og kommuner, hvor god kommunikation og åbenhed er en rodfæstet del af samarbejdet.

Når der alligevel ofte udadtil tegnes et billede af et område præget af konflikter og stridigheder, er en sandsynlig forklaring at der meget hurtigt kommer fokus på disse i medierne, samt fordi konflikterne ofte berører mange personer og omfatter store anlæg, herunder store investeringer. Hertil skal lægges, at der i nogle bestemte sager i forløbet er blevet opbygget en så dårlig kemi mellem parterne, at normale diskussions- og forhandlingsmetoder i praksis er blevet sat ud af spillet.

Det er i den fremtidige udvikling af havnene og deres virksomheder som transportknudepunkter, vigtigt at lære af såvel de gode historier og erfaringer, der som nævnt dominerer billedet, som af de dårlige. Ikke fordi vi vurderer at sidstnævnte nødvendigvis vil opstå i andre havne, men fordi der i disse sager gemmer sig nogle generelle erfaringer, der er vigtige at tage med, for at undgå disse meget opslidende konflikter i fremtiden.

Interviewdelen af undersøgelsen har meget klart vist, at en væsentlig forudsætning for et frugtbart samarbejde mellem parterne er en gensidig tillid, som skal opbygges gennem en åben og konstruktiv kommunikation mellem parterne. Her er det vigtigt for virksomhederne, at havn og kommune forstår deres behov for klare og langsigtede udmeldinger, idet usikkerhed om den fremtidige udvikling på havnen, meget hurtigt kan forplante sig til virksomhederne og give dem problemer i forhold til valg af investeringsstrategi.

Mulighederne for at anvende havnens arealer til andet end havnerelateret virksomhed, eksempelvis i form af byggeri af boliger, liberale erhverv mm. har på den ene side åbnet en række muligheder for at kommunerne kan åbne byen mod vandet og etablere nye attraktive boligmuligheder og rekreative områder. Men samtidig stiller disse muligheder meget store krav til planlægningen og udformningen af disse tiltag, hvis konflikter mellem havnen, dens virksomheder og de nye brugere skal undgås. For selvom moderne havne kan virke øde, er der stadig fundamentalt set tale om erhvervsområder med virksomhe-

der, der i større eller mindre omfang belaster det omgivende miljø med forskellige emissioner.⁴

Interviewene viser, at virksomhedernes skrækscenarier som regel er at blive underlagt skærpede miljøkrav pga. de nye brugeres forventninger til området. Og selvom man skal være meget forsigtig med at generalisere, har de seneste år budt på en række historier, som viser hvor svært det kan være at balancere disse forhold, specielt hvis der ikke blandt de involverede parter er fuldstændig klarhed over ønskerne til arealerne og til sameksistensen.⁵ En statslig vejledning på dette område vil være et godt værktøj. Og det går igen for samtlige havne, at det er restriktioner på anvendelsen af arealerne, der giver anledning til bekymring. Derimod har interviewene generelt ikke vist, at der fra virksomhederne stilles arealkrav med hensyn til fremtidig drift, som ikke kan honoreres.

Meget tyder dog på, at der i de kommende års havneudvikling vil være langt større fokus på disse forhold ikke mindst fra de kommunale myndigheders side, således at de fleste konflikter vil kunne undgås. Men det kræver ikke mindst dialog og gensidig forståelse for hinandens synspunkter i samspillet mellem kommune, havn og havnevirksomheder. .

Eksempler på gode løsninger hvor dialog og gensidig forståelse har haft stor vægt i processen kan findes i Århus og nu også Odense havne, ligesom en langsigtet, dialogbaseret plan forventes at ville sikre en ligeledes succesfuld udvikling af Køge havn.

Interviewene har også vist, at dialog synes også at være "mirakelmiksturen" i samarbejdet mellem havn, virksomheder og kommune. Jævnlig møder og dialog om problemer og muligheder, herunder en åbning hos både kommuner og virksomheder for at bruge kommunen som konstruktiv sparringspartner i forbindelse med ændringer og udbygninger på havnens arealer, fremstår som en simpel, men også meget effektiv måde at fjerne myter og løse problemer på.

Endelig har interviewene vist, at der synes at være behov for en præcisering af de overordnede/nationale interesser i at sikre godsomsætningen på danske havne. En sådan præcisering vil gøre det nemmere for kommunerne at indarbejde de nationale transport-hensyn i den lokale planlægning, ligesom det vil gøre det klarere hvornår staten vil benytte sig af de muligheder for indsigelser mod planlægningen, som fremgår af planloven.

Og så vil der være god ræson i at Miljøministeren og Transportministeren afholder en konference om havnenes og havnevirksomhedernes fremtidige udvikling, således at de mange spørgsmål, der bl.a. er blevet stillet om dette emne i forbindelse med samtalerne med de 12 havne, kan blive afklaret.

De samlede anbefalinger kan derfor sammenfattes til følgende:

- At sikre en klar og åben dialog mellem parterne
- At forstå havnenes betydning som transportcentre og erhvervsområder og i denne sammenhæng forstå vigtigheden af den rigtige arealdisponering. Med en rigtig arealdisponering skal forstås en disponering, der tager hensyn til:

⁴ Der er typisk tale om udledninger af støj, luftforurening og støv. Ydermere er der for en række virksomheder tale om risikovirksomheder

⁵ Se "Slaget om havnen", DR 2. maj 2009.

- Virksomhedernes behov for langsigtet planlægning pga. deres investeringer i bygninger og kapitalanlæg
- Havnens status som erhvervsområde
- At sikre god sparring mellem virksomheder og kommune (havn) på det plan- og miljømæssige område, herunder sikre en konsensusbaseret udvikling hvor langsigtet hensyntagen til virksomhedernes ønsker i havneplanlægningen, modsvares af beredvillighed hos virksomhederne til at være i dialog med havnen om virksomhedernes udviklingsplaner. Konstruktiv dialog mellem havn og virksomheder også om den fremtidige arealanvendelse med henblik på en løbende optimering af denne, bør være en vigtig parameter hos begge parter. En gensidig vilighed til at give virksomheder med omsætning over kaj mulighed for den mest kajnære lokalisering er et vigtigt element heri.
- At sikre klare udmeldinger fra statsligt hold om havnenes betydning i fremtidens (gods)transportsystem samt medvirke til en fortsat udbygning af den vigtige baglandsinfrastruktur
- At sikre at staten aktivt anvender sin høringsret ved omdannelser af havnearealer
- At forestå en gennemgang af indholdet i § 9 i Havneloven⁶
- At vurdere hvorvidt mulighederne i den nuværende standardaftale om udlejning af arealer på havne kan forbedres til gavn for begge parter, eksempelvis gennem en mere aktiv og differentieret brug af de bestemmelser kontrakten indeholder om brug af omsætningsgaranti⁷

3 Metode

Undersøgelsen er blevet tilrettelagt og gennemført under hensyntagen til et ønske om en meget hurtig proces. I praksis har undersøgelsen derfor baseret sig på tre metodiske søjler nemlig:

- En desk research af de 12 udvalgte havne (se nærmere nedenfor) med fokus på havnenes historie, deres godsomsætning, organisation, udviklingsplaner og eventuelle konflikter mellem interessenterne relateret til udviklingen og omdannelsen af havnen. Det indsamlede materiale er gengivet i bilag 3.
- Informationer om de udvalgte havne fra NIRAS Konsulenternes undersøgelse.⁸
- Fokusgruppeinterviews i de udvalgte havne. Disse interviews er blevet baseret på en rundbordssamtale (baseret på en vejledende, ikke udleveret spørgeramme) mellem repræsentanter fra havnene, kommunens planafdeling og repræsentanter fra udvalgte havnevirksomheder, som dækker havnens forskellige

⁶ § 9 omhandler den kommunale selvstyrehavn og dens organisation. Hovedparten af de store og mellemstore havne anvender denne organisationsform

⁷ Se nærmere om dette i afsnit 8.3

⁸ NIRAS Konsulenterne A/S har sideløbende med denne undersøgelse gennemført en spørgeskemabaseret undersøgelse i ca. 50 havne, med henblik på bl.a. at afdække arealanvendelse, udviklingsplaner og mulige konflikter i tilknytning hertil. Resultaterne fra havnechefernes besvarelse af undersøgelsen er indgået som baggrundsmateriale i nærværende undersøgelse.

operationsområder. Samtalerne er blevet nedskrevet i noteform undervejs og ligeledes optaget på bånd. Deltagerne i de omtalte interviews er gengivet i bilag 2.

Arbejdet har været tilrettelagt således, at fokus har været på at udlede erfaringer og mulige løsningsmodeller fra de enkelte havne på en måde, der muliggør en mere generel vidensopsamling og udpegning af løsningsmuligheder. Deltagerne er derfor blevet sikret anonymitet og resultaterne vil ikke blive gengivet på enkelthavnsniveau. I de få tilfælde hvor der refereres til specifikke havne er der derfor tale om oplysninger og materiale der er alment tilgængeligt.⁹

Igennem hele arbejdsprocessen har interviewdelen udgjort kernen i arbejdet. Desk researchen samt resultaterne fra NIRAS undersøgelse har fungeret som rettesnor og har givet afgørende input til interviewdelen, men det er interviewdelen der har fostret undersøgelsens resultater og har styret konklusionerne.

⁹ Udredningen af havneproblematikken er som nævnt forankret i to undersøgelser. NIRAS Konsulenternes undersøgelse har tjent som et værdifuldt udgangspunkt for nærværende undersøgelses tilrettelæggelse i en række havne. Desuden har NIRAS deltaget i dialogmøderne i Århus, Vejle, Odense og Køge havne, og derigennem yderligere været med til at styrke resultaterne i de to undersøgelser.

4 Havnene som transportcenter og godsknudepunkt nu og i fremtiden

4.1 Transportcenterfunktion og arealbehov

De danske erhvervshavne udgør i dag en helt afgørende del af den infrastruktur der sikrer en betydende del af vareforsyningen til, fra og internt i Danmark. Der omsættes over 100 mio. tons gods over kaj i havnene, heraf ca. 70 mio. tons gods i forbindelse med import og eksport. Internationalt gods ad søvejen overgår dermed internationalt gods ad landevej med mere end en faktor 2. Dertil skal lægges de ikke ubetydelige mængder af andet gods der håndteres på havnene, hvilket betyder, at de danske havne indtager en førsteplads som transportcentre i den danske infrastruktur.

Alene af denne årsag er det vigtigt at sikre havnenes fortsatte muligheder for at udfylde rollen som godsknudepunkter. En afgørende forudsætning herfor er, at godsomsætning og godsbearbejdning kan ske på en effektiv og rationel måde, og at den øvrige transportinfrastruktur til havnene er planlagt på en måde, der understøtter havnens virkefelt. Helt afgørende er det dog, at havnene besidder de nødvendige arealer til disse aktiviteter, såvel i form af kajarealer til den direkte håndtering af godset, som landarealer til virksomheder der direkte og indirekte er involveret i godshåndteringen.

Adgang til de nødvendige arealer ses derfor om noget at være det konflikttema der kan præge dagligdagen på havnen. Det er derfor af afgørende betydning at få afdækket hvornår og ikke mindst hvorfor disse konflikter opstår, samt hvorledes de kan forebygges og løses.

Der hersker for os ingen tvivl om, at en langsigtet planlægning af udviklingen af havnenes områder parret med en god dialog og gensidig respekt mellem havnens aktører, er af helt afgørende betydning for en sådan positiv udvikling. Dette fremgår også med stor tydelighed af de interviewbaserede undersøgelser i 12 havne, der er blevet gennemført som led i denne rapportering. Langt den overvejende del af havnene har formået at sikre et positivt samspil med kommunerne om deres udviklingsplaner, således at kommune/lokalplaner og havnenes udviklingsplaner er afstemt.¹⁰ Når dette er opnået synes såvel antallet af som dybden i eventuelle konflikter, der opstår om arealanvendelsen, at være langt mindre, end i de relativt få tilfælde, hvor billedet er det modsatte. Specielt i en situation hvor godsomsætningen over kaj forventes at vokse, er denne afklaring af allerstørste betydning.

¹⁰ Havnenes Masterplaner er visionsdokumenter, og i den forbindelse futuristiske i sin vinkling over hvad der kommer at ske på havnens arealer i de kommende 30-40 år. Hvis disse skal sammenholdes med eksisterende kommune- og lokalplaner, samt forslag hertil, så skal der siges, at dette ikke helt er muligt. Kommune og lokalplaner er meget detaljerede hvor masterplanerne giver retning på hvordan man ønsker at udviklingen skal blive på havnen ved et givent tidspunkt. Det er dog vurderingen, at der for 75 % af havnene er overensstemmelse mellem planerne.

4.2 Byen og havnens udvikling

En tæt sammenknytning mellem by og havn og en gensidig forståelse af hinandens virkninger, synes at være en vigtig forudsætning for et godt samspil mellem de to parter og en minimering af konflikterne. Kommunikationen er her en meget central hjørnesteen, men også de positive, personlige relationer mellem parterne ses som værende af markant betydning. Blandt de gode eksempler kan peges på relativt forskellige havne, eksempelvis Køge og Århus, som begge udmærker sig ved, gennem et nært forhold mellem by og havn og god kommunikation, at have håndteret de problemer, der kan opstå i forbindelse med flytninger af virksomheder og lokalisering af boliger på havnen på god måde.

Et andet godt eksempel – om end uden boliger – er Esbjerg, hvor der helt klart i by og kommune er en erkendelse af, at byen er rundet af havnen, og at en lukning af havnen ville fjerne en væsentlig del af byens livsgrundlag. København synes at befinde sig i en noget anden situation, idet byen ser mange potentialer i havneområderne, der som udgangspunkt intet har at gøre med en transportcentertankegang. Dette giver sig eksempelvis udslag i, at de lejekontrakter havnens virksomheder tilbydes er relativt korte, ligesom en række havnerelaterede aktiviteter (eksempelvis husbåde) er svære at indplacere i havnen.¹¹

Yderligere et godt eksempel er Skagen Havn og Frederikshavns Kommune, der efter kommunesammenlægningen har overtaget det kommunale ansvar for Skagen Havn. Her har man i en omfattende dialogproces fundet frem til et forslag til ændring af lokalplanen for den centrale del af havnen. I arbejdet har der været en dialoggruppe, hvori deltagere fra havnevirksomheder, havnen, kommunen og også andre organisationer har deltaget i den til tider intensive proces. Der er også gennemført 2 offentlige høringsmøder vedrørende den ny lokalplan og der er så lagt op til at borgerne og dem der så ønsker har mulighed for at indsende indsigelser til den ny lokalplan inden den vedtages.

Tetraplan deltog i det sidste af disse offentlige høringsmøder, og der fremgik det tydeligt, at deltagerne i dialoggruppen var meget tilfredse med den måde hvorpå processen var forløbet, idet de alle havde haft mulighed for at udøve indflydelse og der derfor er opbakning og et fælles ejerskab til den plan der nu ligger som forslag.

4.3 Havnenes organisationsform

Revisionen af havneloven i 1999 betød, at en række havne efterfølgende ændrede organisationsform. En række statshavne blev solgt, og overgik til kommunalt ejerskab. Den mest udbredte organisationsform blandt disse havne, samt generelt blandt de større havne (havne med en godsomsætning på mere end 0,5 mio. tons), er den kommunale selvstyrehavn. Denne organisationsform sikrer en relativt nær sammenbinding mellem havn og kommune, dog på en måde der sikrer vandtætte skotter mellem havnens og kommunens økonomi, ligesom kommunerne gør sin indflydelse på havnene gældende gennem valg af havnechef og sammensætning af bestyrelsen. Sidstnævnte kan sammensættes af såvel kommunale repræsentanter som repræsentanter for erhvervslivet.

¹¹ For yderligere gode eksempler af såvel positiv som negativ karakter henvises til tv reportagerne om bl.a. "De hotte havne" samt "Slaget om havnen" sendt på DR 2 i maj 2009.

I Næstved og Skagen er bestyrelsen sammensat af både kommunale repræsentanter og repræsentanter for erhvervslivet (Fredericia er en A/S havn, Skive er en kommunal havn, CMP er en A/S havn (under svensk lov), og Hundested et I/S). Det har helt klart været en generel opfattelse¹², at sammensatte bestyrelser vil være en gevinst for havnens udvikling, idet såvel de kommunale og politiske interesser (almenvældet), som de mere specifikke erhvervsinteresser vil være repræsenteret i bestyrelsen.

Eksempler fra en række havne, herunder Esbjerg og Skagen, underbygger dette tydeligt. Omvendt må det også erkendes, at en sammensat bestyrelse ikke i sig selv er garant for at konflikter undgås, hvilket erfaringerne fra Fredericia tydeligt understreger. Interviewene viser, at gensidig forståelse og god kommunikation stadig synes at være det mest afgørende succeskriterium, hvilket de rent kommunalt sammensatte bestyrelser i bl.a. Århus, Helsingør og Køge viser.

Omvendt synes der blandt havnene og de kommunale politikere, at være en voksende forståelse for, at bestyrelser med et miks af kommunalpolitikere og erhvervsfolk på sigt er den bedste løsning. Men det ses samtidig, at der er tale om en udviklingsproces, og det er på ingen måde utænkeligt at en række havne vil fremstå med bestyrelser sammensat efter nye kriterier efter kommunalvalget i november 2009. I Skagen er der allerede besluttet en anden sammensætning, hvor byrådet udpeger de 2 politiske og de 4 øvrige medlemmer af havnebestyrelsen. Der synes samtidig at være en forståelse for, at det ved en sammensat bestyrelse er vigtigt også at få repræsentanter med en mere generel erhvervsmæssig- og ledelsesmæssig kompetence placeret i denne, dvs. der behøver ikke at være tale om, at det (kun) er virksomhederne på havnen der sidder i bestyrelsen.

Interviewene har også vist, at der samtidig kun synes at være en begrænset interesse for muligheden for at omdanne en kommunal selvstyrehavn til en A/S havn. Mulige forklaringer på dette kan, dels være de skatteproblemer der kan være forbundet med at overgå til A/S, dels det faktum, at en kommunal ejer naturligvis vil kunne trække et overskud ud af en A/S havn (i modsætning til en kommunal havn), hvilket i en del erhvervskredse ses som en uheldig mulighed for, at overføre gevinster oparbejdet i tilknytning til erhvervsvirksomheder til formål uden for dette område. Det eksempel der ofte høres er, at havnen og dens virksomheder ikke føler stor lyst til at lade et overskud herfra dække eksempelvis børne/ungeområdet hos kommunen.

4.4 Virksomhederne og de mulige konflikter

For at forstå de konflikter der kan opstå mellem havnen og dens virksomheder er det vigtigt at klarlægge nogle grundlæggende forskelle i de virksomhedstyper, der er beliggende på havnen. Den helt grundlæggende skillelinje går mellem virksomheder med godsomsætning i tilknytning til havnen (læs: virksomheder der har godsomsætning over kaj) og i princippet alle øvrige virksomheder, inkl. transportvirksomheder.

Begrundelsen for denne opdeling er, at virksomheder med omsætning over kaj, set med havnens øjne, genererer såvel en lejeindtægt, som en indtægt knyttet til skibs- og vareafgifter og dermed alt andet lige er mere interessante for havnen, specielt i en situation hvor der er begrænsede arealressourcer til stede.

¹² Baseret på såvel de her gennemførte som tidligere samtaler med havne

Interviewene har med stor tydelighed påvist, at havne med store arealressourcer ikke synes at opleve den samme grad af konflikter mellem havn og virksomheder, som tilfældet er i de havne, hvor det er nødvendigt at prioritere arealanvendelsen mellem de to hovedgrupper af virksomheder.

Har en havn ikke de ønskede arealer til rådighed, er der sandsynlighed for, at konflikter mellem de to ovennævnte virksomhedstyper kan opstå. Konflikterne vil kunne knytte sig til eksempelvis længden på lejemål havnen vil give til forskellige typer af virksomheder. Dette tema gennemgås grundigere i afsnit 8.

4.5 Den fremtidige udvikling

Det er gået rigtig godt for mange af de danske erhvervshavne i senere år og kikker man på udviklingen 2001-2007 så er der en gennemsnitlig årlig vækstrate på 2,8% i godsomsætningen. Kikker man på 2005-2007 så er denne sågar 5%, hvilket kan sammenholdes med en årlig BNP udvikling (i faste priser) på 2,8% for 2005-2007.¹³

De fleste havne vil også i fremtiden kunne rumme den forventede vækst i gods-transporten, der for perioden frem til 2025 forventes at stige med ca. 50%¹⁴. Når dette er tilfældet er forklaringen dels den, at der i dag er arealer i havnene der ikke anvendes, subsidiært vil kunne overgå til godsrelaterede formål. Desuden vil der alene blandt de 22 større havne ske en nettoarealudvidelse på 5 mio. kvadratmeter frem til 2015, svarende til en udvidelse af deres areal med 25%.¹⁵ Og dels forventes arealudvidelserne ikke at stoppe i 2015,¹⁶ dels vil der forventeligt ske forskydninger i omsætningen af de forskellige godstyper. Havnenes forventninger peger især på vækst indenfor ro/ro og container segmentet, ligesom nye godstyper som biobrændsel også vil have en høj vækst.¹⁷ Og indenfor disse varegrupper synes der fortsat at være gode muligheder for at øge effektiviteten i forbindelse med losning og lastning, vil reducere skibenes liggetid ved kaj og dermed muligheden for at håndtere flere skibe på de samme kajarealer hen over døgnets 24 timer.¹⁸

Skal det lykkes at håndtere denne vækst er det dog samtidig af afgørende betydning, at godset kan opbevares og ikke mindst komme til og fra havnen på vej og bane, idet langt den største del af det gods der håndteres over kaj skal videre til eller fra kunder, der befinder sig uden for havneområdet. Det er derfor af afgørende betydning at sikre, specielt infrastrukturen til og fra havnene ind i det såkaldte hinterland løbende udbygges, således

¹³ "Større danske erhvervshavnes forventninger til udviklingen i godsmængder 2007-2025", August 2008, Bøgetorp.

¹⁴ Bøgetorp som ovenstående

¹⁵ NIRAS konsulenterne har i deres undersøgelse (Havne i bølgegang- juni 2009) fået besvarelser fra 30 havne, blandt hvilke 70- 80% svarer, at der i perioden frem til 2013 og derefter ikke vil ske frasalg af arealer.

¹⁶ En række havne har Masterplaner der indeholder planlagte arealudvidelser frem til 2020/2040.

¹⁷ Bøgetorp rapporten.

¹⁸ Blandt de her undersøgte 12 havne er det vurderingen, at ca. 75 % af dem har de nødvendige arealer til en udvikling frem til mindst år 2025.

at der ikke opstår flaskehalse her. Regeringens udspil på dette område i en "En grøn transportpolitik" og "Bæredygtig transport – bedre infrastruktur", indeholder rigtig gode bud på løsninger, herunder en revitalisering af banebaserede løsninger til havnene.

Set under ét er det dog vurderingen, at havnene kan løfte den forventede stigende godsomsætning de kommende 10-20 år. Der kan dog vise sig behov for effektiviseringer af selve håndteringen på havnen, ligesom de ovennævnte tilpasninger i relation til baglandet (de effektive muligheder for at få godset til og fra havnen dvs. vej- og baneinfrastruktur) er af afgørende betydning for en fortsat positiv udvikling. En mere præcis vurdering af dette kræver dog en mere detaljeret undersøgelse.

En fortsat udbygning af havnenes transportcenterfunktioner vil derfor kræve, at fokus især er på virksomheder der udøver transportmæssig virksomhed, herunder har omsætning over kaj. I havne med store arealreserver vil der næppe opstå problemer med at rumme såvel de transportrelaterede virksomheder som virksomheder uden direkte tilknytning til havnene. Sidstnævnte vil endda ofte kunne placeres i såkaldte bufferzoner mellem de transportrelaterede havnevirksomheder og eksempelvis boliger og liberale erhverv.

Men i de havne, hvor arealreserverne er begrænsede vil der kunne opstå behov for at på sigt opsigte opvirksomheder uden transportmæssig tilknytning til havnen, for at erstatte disse med transportvirksomheder med omsætning over kaj. I disse situationer er det ligeledes af afgørende vigtighed at få en sådan afvikling håndteret på en for begge parter tilfredsstillende måde. Lange tidsfrister, god dialog og tilbud om alternative arealer bør være en grundingrediens i disse forløb, med henblik på ikke mindst at reducere usikkerheden hos lejeren.

Endelig vil der naturligvis være mulighed for at etablere en eller flere nye havne på landkortet, ofte med udgangspunkt i bestående men lukkede havne. Stignæmsprojektet er et godt eksempel herpå, og også i Jylland vil der være mulighed for at etablere nye havne, subsidiært flytte bestående havne.¹⁹ Der er altså med andre ord muligheder for at udvide havnekapaciteten såfremt dette på sigt skulle vise sig nødvendigt, men omkostningerne hertil såvel i form af selve havneanlægget, suprastrukturen og baglandsinfrastrukturen vil være af anselige størrelse. Alene af denne årsag synes der at være mere ide i at gennemføre fortsatte udvidelser og effektiviseringer på de bestående havne, herunder om nødvendigt – med afsæt i en velkommunikeret, langsigtet plan – at gennemføre tilpasninger i virksomhedssammensætningen på havnene.

5 Udvalgelsen af havne til projektet

Undersøgelsen omfatter som nævnt 12 erhvervshavne, der dækker et bredt spekter af danske erhvervshavne. Ved udvælgelsen har der været lagt vægt på at forhold som størrelse, godstype, geografisk beliggenhed og organisering af havnen afdækkes. Ligeledes har det været af betydning, at der er tale om havne hvor de ovennævnte konflikter allere-

¹⁹ Der kan eksempelvis peges på mulighederne for at flytte Aabenraa havn til Enstedværkets havn. Vurderingerne er dog, at omkostningerne forbundet med en sådan flytning vil være endog meget høje. Det samme vil formentlig gøre sig gældende ved anlæg af en havn i tilknytning til Kastrup Lufthavn.

de er kendte eller havne hvor de kan forventes at opstå. Ud fra disse kriterier er følgende havne blevet udvalgt:

- Skagen Havn som kommunal selvstyrehavn repræsenterer et tæt samarbejde mellem havnen, hvor fiskerierhvervet er i fokus, og turismen med et bymiljø med både restauranter, helårs- og eksklusive ferieboliger.
- Skive Havn som er en mindre havn i den vestlige Limfjord, der dog med en stabil godsomsætning og stabile virksomheder udgør et ikke ubetydeligt transportknudepunkt. Organiseringen som kommunal havn, den shippingfirma baserede drift og en række planer om boliger og andet byggeri tæt ved havnen, gør den interessant.
- Århus Havn er knudepunkt for containeromsætningen og har med sin markante udviklingsplan for havnen, i kombination med et stærkt samspil med byen en vigtig regional og national betydning.
- Vejle Havn er som kommunal selvstyrehavn med en central beliggenhed i Trekantsområdet og en omsætning af traditionelle tørbulkprodukter en god repræsentant for den regionale/lokale havn. Etableringen af havnenære boligbyggerier gør ligeledes havnen interessant.
- Fredericia Havn er som landets største havn (målt på godsomsætning) med en A/S organisering og som ledende havn i et havnefællesskab en markant spiller i havnebilledet. Samtidig har planerne om byudvikling af dele af havneområdet resulteret i endog meget kraftige protester fra havnens virksomheder og sat spot light på den ovennævnte problemstilling.
- Esbjerg Havn hører til blandt landets største havne, og indtager med sin unikke beliggenhed en slags monopol på søtransport til store dele af Vestdanmark. Havnen er landets største ro/ro havn og har ligeledes betydelig omsætning af projektlaster og bulk. Med en tæt tilknytning til byen og en bestyrelse med en blanding af kommunalpolitikere og erhvervsfolk for den selvstyrende havn, er den en god repræsentant for den store erhvervshavn.
- Odense Havn er en mellemstor havn med fokus på bulkomsætning. Havnens særegne lokalisering og udbredelse langs Odense kanal samt udviklingsplanerne for havn og boligbyggeri gør havnen interessant.
- Næstved Havn er en mindre kommune ejet havn med blandet omsætning, placeret meget tæt på bymidten og med en kanal ud til havet.
- Køge Havn er en havn med store udviklingsplaner hvor havneaktiviteterne flytter længere ud fra byen og dele af den indre havn omdannes til liberalt erhverv, oplevelsesaktiviteter og boliger.
- Københavns Havn er rent organisatorisk opdelt i 2 dele idet at By & Havn (45% Staten/55% Københavns Kommune) er ansvarlig for byudviklingen og de ikke godsrelaterede dele af havnen og CMP AB er ansvarlig for arealer for skibs- og godshåndtering i Nordhavnen og Prøvestenen. Den rivende udvikling specielt på boligområdet, hvor store dele af den indre havn er omdannet til boligarealer og

selve havnevirksomhederne flyttes længere ud i havneområdet, gør denne store havn interessant.

- Helsingør Havn er en af landets mest betydningsfulde færgenhavn. Samtidig er havnen inde i en omdannelsesproces hvor betydelige dele af havnens arealer overgår til anden anvendelse i forbindelse med åbningen af Kulturværftet.
- Hundested Havn er den eneste traditionelle godshavn på kyststrækningen mellem København og Kalundborg. Havnen er organiseret som et I/S med tradition for en høj grad af selvbestemmelse, hvilket har givet anledning til en række konflikter i forlængelse af Hundested kommunes sammenlægning med Frederiksværk kommune i den ny Halsnæs Kommune.

6 Lex Fredericia

Planerne for en nærmere tilknytning mellem by og havn i Fredericia (byen til vandet) har som bekendt givet anledning til en ganske hidsig debat og efterfølgende en ganske markant debat mellem de forskellige aktører på havnen. Erfaringerne denne konfliktsituation vil indgå i vores samlede vurderinger på linje med materialet fra de øvrige havne, men det er vigtigt for os at understrege, at mens vi vurderer at typen af konflikter kan genfindes i en række havne så er det samtidig vores vurdering, at den hårdhed hvormed konflikten udspiller sig er særegen, og grundlæggende er udtryk for et sammenfald af en række uheldige omstændigheder.

7 Konflikter i og omkring havnene

7.1 Brugen af begrebet konflikt

I denne undersøgelse anvendes terminologien konflikt som en samleterminologi for en hel række af situationer i hvilke der er opstået uenighed mellem havn, kommune og virksomheder. Det er derfor vigtigt at understrege, at langt de fleste konflikter dækker over mindre uoverensstemmelser, der løses i et løbende samarbejde mellem parterne. Alle disse tilfælde hører udenforstående aldrig om, primært fordi de jo faktisk bliver løst, men også fordi der er tale om den samme type af konflikter der kendes fra alle andre hjørner af samfundslivet.

Men herudover udspiller der sig et mindre antal større konflikter i og på havnene. Disse konflikter omfatter ofte arealanvendelse, herunder hvorvidt et eller flere bestående lejemål kan fortsætte på havnen. Opsigelse af et lejemål kan dels blive effektueret i forbindelse med et ønske om en anden virksomheds/havnerelateret anvendelse af lejemålet, dels i en situation hvor der er et ønske om, at lejemålet overgår til en helt anden anvendelse, typisk liberale erhverv eller boliger.

Den næste del af denne rapportering vil derfor overvejende have fokus på disse typer af konflikter.

7.2 Typer af ændringer

Fokus i denne undersøgelse har været på de konflikter der udspiller sig i og omkring erhvervshavnene i tilknytning til en udvikling, der sætter havnenes arealanvendelse under pres. Konflikterne dækker et bredt område, men er dog typisk knyttet til de situationer hvor en bestående arealanvendelse ændres på ikke frivillig basis. Det typiske eksempel er virksomheden på havnen (defineres nærmere i næste afsnit) som opsiges eller ikke får forlænget sit lejemål, idet havnen (eller indirekte kommunen) ønsker at anvende arealet til andre formål i fremtiden.

Der er som udgangspunkt tale om en ganske traditionel konflikt, der er reguleret indenfor "Generelle bestemmelser for Kontrakt om leje af havneareal". Denne kontrakt fastlægger i ret detaljeret form lejevilkårene for arealer på havne, herunder regler om lejemålets opsigelse mm.

Det er ikke ualmindeligt at lejemål på havne har en løbetid på 20-22 år, med en underforstået mulighed for forlængelse. De relativt lange lejeperioder skal ses i lyset af, at lejer ofte vil foretage store investeringer i bygninger og andet på arealet, og derfor skal have mulighed for såvel at finansiere disse som at kunne afskrive dem på normale, drifts-kommercielle vilkår. Hertil skal lægges, at lejer skal rydde arealet fuldstændig ved fraflytning, hvilket medfører yderligere omkostninger som lejer nødvendigvis må indregne i sine omkostninger.

Nogle havnevirksomheder har ytret ønsker omkring længere aftaleperioder, idet investeringer i større produktionsanlæg ofte ønskes afskrives over en betydeligt længere periode end de 20 år, der er den normale aftaleperiode.

Som svar herpå ses der at være forskellige tilgange fra havnens og kommunens side, typisk at give garanti for forlængelse eller operere med lange kontrakter, helt op til 50 år. Aftaleperioder over 50 år er principielt ikke mulige, da dette vil blive opfattet som salg af arealet, og derudover er der ikke mange havne, der har sikre udviklingsplaner for havnen, der rækker 40-50 år ud i tiden.

Opsigelse af et lejemål kan ske på flere forskellige måder og af en række årsager. En relativ normal opsigelse kan omfatte et lejemål af kort varighed, hvor lejer ikke har foretaget investeringer på arealet og i øvrigt ikke har tilknytning til havnen i virksomhedsmæssig forstand. Opsigelser af denne karakter vurderes ikke at skabe større konflikter.

En noget mere konfliktbetonet opsigelse er knyttet til lejemål, hvor der er foretaget store investeringer og lejer enten opsiges eller får ikke forlænget lejekontrakt med den begrundelse, at udlejer vil anvende det til virksomhed, der anses for mere havnerelateret. Selvom investeringen er afskrevet og lejer formelt set ikke kan gøre krav på en lejemålforlængelse, vil sådanne opsigelser ofte kunne give anledning til en konflikt mellem havnen og lejeren. En mulig løsning kunne være at lejer flytter før tid og får en økonomisk kompensation og/eller at havnen anviser et alternativt areal, evt. i kombination med en økonomisk kompensation. Situationer af denne type vil ofte opstå i havne med begrænsede arealmæssige ressourcer, hvor opsigelse af en ikke havnerelateret virksomhed, kan åbne op for lokalisering af en havnerelateret virksomhed.²⁰

²⁰ Kerne i denne skelnen er, at deciderede havnevirksomheder er virksomheder der fortrinsvis omsætter (goods) over kaj og dermed ud over lejeindtægten genererer direkte indtægter i havnen i form af skibs- og vareafgifter. I modsætning hertil står den traditionelle erhvervs virksomhed som

Den tredje og nok mest konfliktfyldte situation opstår, når en havn opsiger en havnerelateret virksomhed, med det formål at skabe plads til en ny arealanvendelse som eksempelvis boliger, rekreative områder eller liberale erhverv. Et helt tilfældigt eksempel herpå kunne være opsigelsen af en virksomhed med siloanlæg på havnen med henblik på at kunne anvende arealerne til rekreative formål eller boligformål. I dette tilfælde kan opsigelsen alene ske ved udløb af den gældende lejekontrakt, medmindre der indgås en frivillig aftale mellem parterne. En sådan aftale kan indeholde tilbud om økonomisk kompensation og/eller tilbud om alternative arealer. Havnen er dog på ingen måde juridisk forpligtet hertil.

Baseret på undersøgelsens resultater fra de 12 danske havne er der fundet en række eksempler på opsigelse af ikke havnerelaterede lejemål til fordel for lejemål med havne-relevans. Hovedparten af disse sager vurderes at være løst i mindelighed mellem parterne, evt. med brug af kompensation.

Noget anderledes forholder det sig med de virksomheder, der enten er blevet opsagt eller har fået indskrænket deres erhvervsmæssige råderum som led i en omdannelse af havnearealer til ikke erhvervsmæssige formål. Her er der klare eksempler på konflikter, såvel mellem den/de opsagte virksomheder og havnen, men til tider også mellem en bredere kreds af virksomheder og havnen.

Det sidstnævnte kan dels henføres til en grad af solidaritet indbyrdes mellem virksomhederne, men det kan også ses om et udtryk for en utryghed blandt virksomhederne i forhold til hvilke udviklingsplaner havnene - og som oftest kommunen - forfølger. Såfremt virksomhederne gennem havnens og kommunens planer har tillid til, at fokus i havnen også fremover vil være på havneformål skaber dette helt tydeligt en tryghed, idet usikkerheden om den langsigtede udvikling forsvinder.

Interviewene har ikke peget på bestemte typer af virksomheder eller brancher, der mere end andre føler denne usikkerhed. Generelt vil virksomheder med en miljøbelastning dog have større fokus på disse forhold.

7.3 Mellem hvem udspiller konflikterne sig?

7.3.1 Konfliktens parter

Konflikterne i og omkring havnene vil som hovedregel udspille sig mellem tre parter nemlig:

- Mellem virksomhed og havn. Den grundlæggende problemstilling i denne gruppe er gennemgået ovenfor.
- Mellem virksomhed og kommune. Her vil der ofte være tale om, at kommunen udfylder en vigtig rolle som myndighed i forbindelse med tilladelse og kontrol. Eksempelvis på miljøområdet kan det give anledning til kontroverser i relation til

ingen erhvervsmæssig tilknytning har til havnen, og dermed alene skaber indtægt til havnene via lejebetalingen.

virksomheder med miljøbelastende produktion, som kan have svært ved at overholde eller tilpasse sig de nuværende og ikke mindst fremtidige regler for udledning af røg, støj og væsker.

- Mellem havn og kommune. Her vil kunne udspille sig en række konflikter. De relativt simple er i tilknytning til de ovennævnte områder, dvs. kommunens tilladelse og myndighedsrolle. Konkrete eksempler herpå - som dog er på vej mod en løsning - er eksempelvis set i relationen mellem Halsnæs Kommune og Hundested Havn. Mere komplicerede problemstillinger er knyttet til de situationer hvor kommunen som havneejers ønsker at disponere over havnearealer til andre formål end havnedrift eller som hovedaktionær beslutter at udtage dividende (A/S havne).²¹
- Mellem virksomhed/havn og kommune. Her synes der at være ganske stor afstand mellem især havnevirksomhederne forståelse af problemstillingen og den kommunale ejers forståelse af samme. Mens kommunerne anser det som ganske naturligt at kunne udnytte sin ejerrolle i relation til havnen og dens arealer, synes der omvendt at være en opfattelse hos virksomhederne, der peger i retning af at havnen er et stykke infrastruktur og som sådan ikke kan undergå større forandringer.
- Mellem virksomheder og nye brugere. Her er der typisk tale om konflikter knyttet til forskellig opfattelse af hvilke støjgener og lugtgener nye beboere på et tidligere erhvervshavneareal skal tolerere fra de tilbageværende virksomheder. Situationerne opstår især ved nybyggeri (læs: boligbyggeri) på havnearealer i nærheden af virksomheder.

De her oplyste konflikttemaer, parterne mellem hvilke de udspiller sig, samt løsningsmuligheder er yderligere gennemgået i konfliktløsningsoversigten i bilag 1.

7.4 Hvorfor er der konflikter

7.4.1 Geografi

Hvilken betydning har de potentielle muligheder for udvidelse af havnen som havn?

Havnenes muligheder for løbende at tilpasse deres arealer, til den efterspørgsel der findes blandt kunderne, anses for at være af afgørende betydning for deres evne til at udvikle havnen. Kan havnen ikke betjene kunderne, vil kunderne søge mod andre havne-

²¹ Udtagning af dividende vil i nogle situationer blive opfattet som om kommunen anvender et økonomisk overskud i havnen til formål, der er havnedriften uvedkommende. En række havnevirksomheder har derfor udtrykt ønske om at de kommunale selvstyrehavne bibeholdes, idet det er vurderingen, at overskuddet her med større sikkerhed kommer havnen og virksomhederne til gode. Det skal dog tilføjes, at der findes mange andre eksempler på, at kommuner via andele i selskaber i har kunnet hjemtage ganske store overskud. Et meget omtalt eksempel har været Gentofte Kommunes gevinst ved slag af sine aktier i et elselskab.

områder af Danmark, eller udlandet, eller til andre transportformer. I den henseende er der for flere havne en vis udfordring med at udvide arealerne - herunder i Trekantsområdet og på den jyske vestkyst- idet de fysiske udvidelsesmuligheder for havnene er begrænsede. Havnene i disse områder skal således i særlig grad have fokus på at optimere anvendelsen af de eksisterende arealer, idet en udvidelse i bedste tilfælde kan være meget omkostningsfuld.

Der er også set flere eksempler på omorganisering og omlokalisering af de forskellige aktivitetsområder på havnen, for bedre at kunne tilgodese eventuelle nye brugere på havnen, samt for at sikre den fornødne buffer mellem virksomhederne i forhold til andre arealer – for eksempel boliger. Dette er dog en noget langsigtet proces hvor det i processens løb er nødvendigt at sikre at der samtidig er ledige arealer til eventuelt nye lejere og at der er ryddeligt, samt at der til stadighed er den nødvendige lejeindtægt til havnen.

Et i denne sammenhæng interessant spørgsmål, er hvorvidt konflikter af den nævnte karakter især sker i store havne, herunder havne med lokalisering nær større byområder? Undersøgelsen giver ikke noget entydigt svar på dette spørgsmål, men der er en tendens i retning af, at specielt udlægning af arealer til boligformål synes at være mest interessant i områder med relativ tæt bebyggelse og deraf høje grundpriser. Omvendt kan der også peges på små havne beliggende relativt langt væk fra større byer, som også er blevet omfattet af boligbyggeri. Uden for undersøgelsen er dette sket i Struer Havn, hvor en attraktiv beliggenhed har været udsalgsgivende, og hvor det i øvrigt ikke har ført til konflikter mellem boliger og erhverv at gennemføre denne ændring.²²

Det står dog klart efter undersøgelsen af de 12 havne, at tilgang til nye arealer er en vigtig medvirkende faktor til at give havnene et operationelt råderum, herunder til at mindske konflikterne mellem havnene, virksomhederne og kommunerne om anvendelsen af de attraktive havnearealer.

7.4.2 Havnetype

Et klart formål med den seneste revision af havneloven, har været at give havnene mulighed for, i samarbejde med deres ejere, at vælge den for den enkelte havn mest optimale organisationsform under hensyntagen til størrelse og godsomsætning.

Det har på ingen måde været intentionen i denne undersøgelse, at gå nærmere ind i disse forhold. Det har dog været naturligt at se på, hvorvidt havnenes formelle organisation har indflydelse på typen af eventuelle konflikter, herunder dybden i disse.

Lidt forenklet udtrykt kan man sige, at mens den kommunale havn skal ses som en integreret del af den kommunale virksomhed, er A/S havnen i en række sammenhænge løftet ud af denne, hvilket bl.a. resulterer i rettigheder til at kunne udføre en række ydelser i relation til skib og havn, men også en pligt til at betale skat. Den helt private havn – eksempelvis organiseret som et I/S har endnu flere rettigheder, men vil dog stadig være underlagt Plan- og Miljølovgivningens bestemmelser, ligesom kommunen på en række områder vil udøve sin tilladelses- og kontrolmyndighed overfor havnen.

Blandt erhvervshavnene er den mest udbredte organisationsform i dag den kommunale havn (for de små havne) og den kommunale selvstyrehavn. Sidstnævnte ejes som navnet siger af kommunen, men er bl.a. på det økonomiske område adskilt fra denne. Havnene ledes af en direktion samt af en bestyrelse. Sidstnævnte kan være sammensat så

²² Oplyst af deltagere på havnemødet om Skive Havn.

vel af kommunalbestyrelsesmedlemmer (ofte teknik eller økonomiudvalgsmedlemmer) eller af en blanding af kommunale medlemmer og medlemmer fra erhvervslivet, sidstnævnte ikke nødvendigvis kun fra det lokale erhvervsliv.²³

Muligheden for omdannelse til A/S havne blev fra lovgivers side set som en mulighed for, at anlægge en mere konkurrencepræget og kommerciel profil for havnenes virke, herunder give muligheder for at udvikle havnenes aktivitetsområde indenfor og i relation til godsomsætning og godshåndtering.

Kort efter lovens vedtagelse blev en række havne omdannet til kommunale A/S'er (eksempelvis Frederikshavn, Grenå, Fredericia og Nexø havne). Omdannelsesprocessen er siden hen gået noget i stå, hvilket dels må henføres til den skattesag mellem Skatteministeriet og Fredericia Havn, der har verseret i en årrække, dels til at mange havne med kommunal selvstyreform føler sig veltilpasse med denne organisationsform. Der har naturligvis i undersøgelsen været spurgt til, hvorvidt en omdannelse til A/S vil/kan finde sted, men sammenholdt med tidligere undersøgelser synes interessen for en sådan omdannelse ikke at være i vækst.

Et argument mod en sådan omdannelse er blevet fremført i en række af de undersøgte havne og knytter sig til en markant modstand mod ejers (kommunens) mulighed for at udtrække dele af havnens overskud til anden kommunal aktivitet.

Baseret på undersøgelsens 12 havne og de konflikter der er afdækket i disse, kan der ikke med sikkerhed konkluderes noget om hvorvidt organisationsformen har haft afgørende betydning for de afdækkede konflikter. Som allerede nævnt anses arealkonflikten i Fredericia at være af en speciel karakter, som ikke vil kunne generaliseres til andre havne.

Århus Havns model, hvor indtægterne fra arealsalg til boligbyggeri har været anvendt som dækning af omkostningerne til etablering af nye havnearealer, kan derfor næppe heller alene henføres til, at havnen er organiseret som en kommunal selvstyrehavn. Men organisationsformen suppleret med en meget klar forståelse fra kommunens og havnebestyrelsens side af havnens rolle og betydning for byen og oplandet, har dog uden tvivl været en stærk, positiv medvirkende faktor til, at udviklingen overvejende er forløbet roligt.

7.4.3 Kommunikation

Havnenes forskellighed mht. organisation, godsomsætning, geografi mm. til trods, er der en ting der står lysende klart: God, klar og effektiv kommunikation mellem alle interessenter, er helt afgørende for en harmonisk og succesfuld udvikling af havnen som transportcenter.

Det har ikke været et selvstændigt succeskriterium for undersøgelsen, at opbygge et bedre kommunikationsklima mellem havnene, virksomhederne og kommunerne. Men det har været uhyre tankevækkende undervejs, at opleve hvorledes specielt havne og kommuner med konflikter i bagagen har fundet hinanden under interviewene og er gået fra møderne med klare aftaler om løbende møder og eksempelvis fælles pressestrategier som erstatning for skænderier - ja til tider politianmeldelser - og divergerende udmeldinger i pressen!

²³ Et eksempel på dette er Hanstholm Havn der har medlemmer fra virksomheder i Skive og Århus.

På det mere generelle plan viser undersøgelsen af de 12 havne, at havne og kommuner hvor der rent historisk er en tradition for at kommunikere parterne imellem, eksempelvis ved jævnlige møder mellem havn og kommune og mellem havn og havnens brugere, kan selv relativ følsomme emner, eksempelvis relateret til byomdannelse af havnearealer og/eller andre indskrænkninger af havnearealer, falde på plads på en, for alle parter, fornuftig måde. Eksempler på dette er omdannelsen af den indre havn i Odense til byformål, samt omdannelse af dele af erhvervshavnen i Helsingør til Kulturværft.

Et andet og ligeledes meget klart kommunikationselement er sikringen af, at informationer til havnene og dens virksomheder, eksempelvis fra kommunal side tilgår disse direkte, således at virksomhederne ikke skal læse om projekter med relevans for deres virke i dagspressen. Virksomhederne i de 12 havne har undervejs i interviewrunden nævnt en række eksempler på dette og for alle gælder, at lidt større grad af "rettidig omhu" i kommunikationsprocessen kunne have taget brodden af en række konflikter.

Næppe overraskende nævner virksomhederne i forlængelse heraf, at det er af afgørende vigtighed for dem at kommunale udmeldinger om fremtidige arealanvendelser og miljøforhold tager højde for, at specielt investeringstunge virksomheder har behov for udmeldinger med en relativ lang tidshorisont, af mange udtrykt på den måde, at der skal gives sikre udmeldinger, der rækker ud over flere valgperioder, dvs. udmeldinger der ikke ændres som resultat af et ændret byrådsflertal. Virksomhederne er naturligvis fuldstændig på det rene med, at en sådan garanti ikke kan gives i et demokratisk system med 4-årige valg. Som konsekvens heraf, har der derfor også været bred enighed blandt disse om behovet for en statslig reaktionsmulighed for at sikre national balance i vigtige beslutninger med eksempelvis arealmæssige konsekvenser. Dette forhold behandles yderligere i afsnit 8.2.

7.4.4 Omsætning

Er økonomisk trængte havne mere aggressive? Er kommunerne mere observante på omstilling af arealerne?

Theoretisk set ja, men det har været svært at afdække. Der er dog næppe tvivl om, at specielt havne med begrænsede arealressourcer vil være mere opmærksomme på denne problemstilling, idet det for dem er af afgørende betydning, at sikre en fortsat indtjening gennem kajnære arealer. Ligesom det er forventeligt, at netop de kajnære arealer vil være de mest efterspurgte fremover, både til godsomsætning (og passagerer - herunder krydstogtskibe), men også til de ikke havnerelaterede formål. Det er derfor forventeligt, at det specielt vil være havne med arealreserver, der vil være mest interesserede i og åbne for tanken om havnen som et bredt, multimodalt transportcenter, herunder for omsætning af gods uden relation til kajen. I havne med færre arealressourcer, vil denne åbenhed være mindre.

7.4.5 Havne- og kommunestørrelse, herunder sammenlægningskommuner og ændret regionalstruktur

Små kommuner har muligvis sværere ved at overskue og være kompetente sparringspartnere. Havne i sammenlægningskommuner hvor en del af de nye politikere (og embedsfolk) har et begrænset kendskab til havnen kan komme i klemme, i alle tilfælde indtil politikerne har fået "havnene ind under huden". Konflikterne i Hundested Havn er et eksempel på dette.

En råstofvirksomhed med afdelinger i mange havne har undervejs i projektet givet en række gode eksempler på, at kommunistørrelsen har en vis betydning for embedsværkets muligheder for en kompetent vurdering af eksempelvis miljøtilladelser i tilknytning til virksomhedens drift. En grundlæggende forklaring er, at mindre kommuner kan have svært ved at opbygge den nødvendige kompetence på området fordi de ret specialiserede sager kun kommer sjældent. Her har store kommuner bedre muligheder for at opbygge den nødvendige kompetence. Københavns Kommune fremhæves her som et positivt eksempel.

Men der ses også eksempler på, at selv store kommuner kan have svært ved at håndtere nye ansvarsområder, hvilket ikke mindst kommunalreformen har været medvirkende til.

7.4.6 Forhold mellem by og havn

Havne, der lever i et harmonisk forhold med deres kommune og dennes borgere, kan dels være begunstiget af en historisk relation mellem disse parter, der sikrer denne borgfred. Men lige så vigtigt synes det at være, at kommunens embedsmænd og ikke mindst politikerne forstår hvilken betydning havnen har for lokalområdet, og for nogle havnes vedkommende videre ud i regionen og nationalt. Selvom havneområderne ofte ligger relativt øde hen og kan virke ucharmerende, er situationen meget ofte den, at der skabes endog meget store værdier på havnene og i dens virksomheder, til glæde for hele lokalområdet.

Den store omsætning og de aktiviteter der genereres på havnen er ikke kendt i almenheden, og det sker at der kommer meldinger i pressen (fra eksterne parter) om at man lige så godt kan lukke havnen, for så at kunne få plads til en række boliger og andet og derved også en større indtægt til kommunen. Disse, om end få, udmeldinger gør det i nogle tilfælde sværere at få ind nye lejere på havnens arealer, idet det er usikkert at investere i en havn der trues med at skulle lukke, selvom dette i praksis ikke er tilfældet. Hertil er der i forløbet med rundborde diskussionerne kommet forskellige forslag, hvor man ønsker at have fælles fodslag for at "bekæmpe" dette negative billede af erhvervshavnen, der faktisk er i udvikling og generer indtægter til kommunen.

Der er også meget på situationer hvor kommunen har udvist manglende forståelse for havnen og ikke mindst dens betydning for et større opland ud over kommunen. Rundborde diskussioner har med stor tydelighed vist, at hvor dette er foregået har havnen og havnevirksomhederne ofte inviteret kommunale embedsmænd og politikere til et besøg, for at vise hvad havnen har at tilbyde. Disse besøg har – heldigvis – ofte ført til et skred i positiv retning i relation til forståelsen af havnens betydning for lokalsamfundet - og oplandet.

Der ses dog stadig at være en forståelseskluft mellem kommune, havn og virksomheder en del steder. En udfordring i denne sammenhæng er at få parterne til at nyttiggøre deres erfaringer i et positivt samspil. Der synes relativt ofte, især i mindre havne/kommuner, at være en vis frygt for at anvende kommunens kompetencer på eksempelvis miljøområdet. Dette kan meget vel føre til at havnen træffer uhensigtsmæssige beslutninger med hensyn til arealudlejning til eksempelvis risikovirksomheder, som i praksis viser sig at låse havnens efterfølgende handlemuligheder. En positiv dialog med kommunen som sparingspartner på eksempelvis dette område vil kunne give havnen et langt bedre beslutningsgrundlag, og dermed sikre at havnen udnytter sine arealressourcer bedst muligt.

Omvendt ses der også gode eksempler på hvorledes havn, virksomheder og kommune kan finde hinanden i en omstillingsproces således at alle parter opnår positive resultater.

Et eksempel på dette er de ommstillinger der gennemføres i Helsingør Havn i forbindelse med kulturhavnsprojektet, hvor en god dialog mellem parterne har resulteret i en god proces.

7.4.7 Udvikling i alternative anvendelser af arealer; gods over kaj eller anden anvendelse

En klassisk konfliktsituation mellem nye og gamle brugere af havnens arealer (læs: havnevirksomheder og boligejere) kan opstå, såfremt et boligbyggeri på havnearealerne til trods for forholdsregler i form af afstandskrav mm. alligevel udsættes for støj eller andre emissioner fra virksomhederne.

I en situation som ovennævnte er det derfor for havnevirksomhederne af stor vigtighed at kunne operere med såkaldte bufferzoner som kan placeres mellem de traditionelle havnevirksomheder og eksempelvis liberale erhverv eller boliger. Et godt eksempel på dette kan findes i Odense Havn, hvor en bufferzone med en række virksomheder med lille eller ingen umiddelbar havnerelævens (regnet på godsomsætning over kaj), er placeret mellem de direkte havnerelaterede virksomheder og boligbyggeriet, og dermed bl.a. fungerer som en støjskærm.

Nogle havnevirksomheder er bekymrede for at omdannelse af arealer på havnen kan lede til ændrede miljøkrav overfor havnevirksomhederne. Virksomhederne skal derfor i fremtiden også tage hensyn til de støjbelastninger boliger mv. tæt på virksomhedens aktiviteter kan udsættes for, hvorfor virksomhederne kan blive nødsaget til at ændre deres aktiviteter. Havnerelaterede aktiviteter og håndtering af gods ved kaj medfører eksempelvis emission af støj og støv og virksomhederne er ligeledes bekymrede for at nye boligejere/lejere på havnen vil klage over dette, og derved indskrænke virksomhedernes primære aktiviteter – enten i tid, hvor de bliver pålagt at indskrænke deres arbejdstid til dagtimerne, hvilket ikke nødvendigvis er i samklang med de tidspunkter skibene kalder havnen, eller at de bliver nødt til at flytte deres aktiviteter til andre arealer, der er mindre optimalt lokaliseret i forhold til kajområderne.²⁴

Den ovenfor beskrevne situation vil især fremkomme i havne, hvor de fysiske arealer er begrænsede, hvorfor der hele tiden vil være konkurrence om de mest attraktive arealer mht. beliggenhed mm.

Udfaldet af denne konkurrence vil typisk falde ud til fordel for den part, der er i stand til at betale den højeste leje (pris) for arealet, hvilket dels kan føre til en kamp mellem havnevirksomhederne men endnu mere oplagt til en arealkamp mellem virksomheder og eksempelvis liberale erhverv eller boliger.

At det rent faktisk forholder sig således ses af de arealkonflikter der udspiller sig eller må forventes at udspille sig i havne med disse karakteristika. Disse forhold er gennemgået langt mere i detaljer i NIRAS konsulenternes undersøgelse.²⁵

²⁴ Desuden er der fra statslig side blevet præsenteret et regelsæt som forudsætter at også skibenes egenstøj (fra hjælpemaskiner mm.) skal medgå i støjberegningerne, hvilket vil skærpe denne problemstilling yderligere.

²⁵ "Havne i bølgegang" NIRAS Konsulenterne juni 2009.

7.4.8 Opsigelse af lejeaftaler/flytning af virksomheder

I forbindelse med omdannelsesprocesser, er der i mange af de analyserede havne lagt vægt på, at der kun skal være havnerelaterede virksomheder og aktiviteter på havnens arealer. Dette er selvfølgelig afhængigt af hvilke arealer, der står til rådighed for eventuelle nye lejere, og hvis der ikke findes arealer til dette, så ønskes de ikke havne-relaterede virksomheder flyttet. Dette sker gennem at deres lejeaftale ikke forlænges eller også opsiges for eventuelt at give plads til andre formål. I flere havne er det via omstruktureringer af den karakter at de specifikke havneaktiviteter lokaliseres tæt på kaj og andre virksomheder der ikke har brug for direkte kajnærhed flyttes længere væk fra kaj.

Derudover ønskes i nogle havne en koncentration af nogle specifikke typer på et særligt område i havnen. Her kan der for eksempel peges på planen at flytte al fiskeriindustri på Skagen havn til Østhavnen, hvor den tunge industri og værftet lokaliseres i Vesthavnen hvor også det helt nye areal findes for mere blandet industri og erhverv.

I mange tilfælde tilbyder kommunen andre arealer til en opsagt lejer for derved at lette flytning af den etablerede virksomhed til et erhvervsområde. Løsninger af denne karakter er fortrinlige specielt i de tilfælde, hvor virksomheden ikke har et stort kapitalapparat der skal flyttes eller områder der skal ryddes, subsidiært får støtte til at gennemføre denne flytning.

I andre situationer vil et økonomisk nedskrevet men funktionsdygtigt anlæg som må nedlukkes før forventet af lejer, men i øvrigt med respekt for de opsigelsesregler der er fastsat, kunne være omdrejningspunktet for en konflikt. Løsningsmuligheder i relation hertil beskrives yderligere i skemaet i bilag 1.

7.4.9 Samme virksomhed i flere havne

En række havnevirksomheder er lokaliseret i en række forskellige havne, hvilket ud fra et undersøgelsessynspunkt giver en unik mulighed for at sammenligne forskelle og ligheder mellem havnene.

Af tidsmæssige årsager har det ikke været muligt at gennemføre samtaler med mere end to virksomheder om dette tema. Virksomhederne befinder sig begge indenfor hovedsegmentet bulkvarer, og opererer begge i såvel store som små havne.

Baseret på samtalerne er det svært at fremlægge præcise vurderinger af ligheder og forskelle mellem havnene. Følgende står dog klart:

- Store kommuner har typisk en dybere indsigt i og erfaring med håndtering af miljømæssige spørgsmål, og besidder derfor såvel på det rådgivningsmæssige som på det tilsynsmæssige område større kompetence end mindre kommuner, hvilket giver virksomhederne et mere kompetent modspil.
- Kommuner/havne med udviklingsplaner for havneområderne der går i en flerfaset retning mht. udvikling af havnen vil typisk være restriktive med at give lange lejekontraktforlængelser. 10 års forlængelser er derfor ikke unormalt, mens der i andre havne gives forlængelser på 20 eller 30 år.

8 Løsningsforslag og modeller

8.1 Kommunikation

Vores analyse og interviewrunde viser med meget stor tydelighed at det er dialog, dialog, og atter dialog der skal til for at alle parter skal blive enige i forståelsen for den retning udviklingen af havnens arealer tager. Vi har set flere meget gode eksempler på sådanne dialoger, der også spreder ringe i vandet ved at der opbygges forskellige netværk. Virksomhederne i areallejerforeningen taler sammen, selvom der er konkurrenter blandt dem og i nogle tilfælde leder dette til yderligere udvikling og synergi for havnevirksomhederne. Havnen er i dialog med de lejere der er på havnens arealer og herved inddrages også kommunen, der som ejer af havnen men også planmyndighed mv. ofte ses som værende på den anden side af bordet. Kun ved åbenhed og dialog opnås den forståelse af den ønskede udvikling som er nødvendig for at alle parter.

Er der erhvervsforeninger eller andre lignende organisationer i byen, der måske ikke har direkte indflydelse på havnens aktiviteter, er det meget vigtigt at erhvervslivets forskellige aktører tager del i udviklingen på havnen og derved ser havnen som et aktiv i byen.

Men skal en udvikling af dialogen lykkes er det vigtigt, at alle de potentielt involverede parter tager del i, og ansvar for, denne. Havnen har naturligvis en klar hovedrolle som centrum for udvikling og konflikt. Men også kommune og virksomheder bør være initiativparate til at starte denne dialog.

Dialogen kan med fordel udvides til i et mere sammenhængende forløb at afholde møder mellem kommune og specielt havnens erhvervsvirksomheder, således at de problemer der løbende opstår kan håndteres før de bliver for store. Specielt forhold i relation til arealanvendelse og miljøregler vil kunne håndteres i et sådan forum.

Og dialogen er ikke mindst vigtig nu, dels fordi havnene bevæger sig ind i en fase 2 med henblik på vurdering af potentielle områdeomdannelser til andre formål end havnedrift, dels fordi finanskrisen giver et (i denne sammenhæng) tiltrængt pusterum til at revurdere hidtidige strategier. Der er derfor alle muligheder til stede for at komme endnu bedre igennem den næste fase af havneudviklingen end vi har set i første fase.²⁶

8.2 Statslig høringsret og statslige udmeldinger om havnene

Undersøgelsen har afdækket et ganske stort ønske fra især havnevirksomhedernes side med henblik på sikring af en statslig indflydelse på planer der omhandler ændringer i havnens arealmæssige dispensationer. Desuden har adskillige havne, kommuner og havnevirksomheder udtrykt ønske om, at der fra statsligt hold fremkommer klare udmeldinger om hvilken betydning havnene tillægges i fremtiden, ikke mindst set ud fra en transportmæssig synsvinkel. Statslig styring og ikke mindst statslige udmeldinger om

²⁶ Dette tema udfoldes langt mere i dybden i NIRAS Konsulenternes rapport.

hvad havnene er for enheder og hvilken rolle de skal spille fremover i den samlede transportstrategi efterlyses.

Der er derudover især blandt havnevirksomhederne et udtalt ønske om, at staten (Transportministeriet) tillægges/anvender en mere formel høringsret i tilknytning til planlægning af havnearealer, specielt når formålet er at formindske eller omdanne erhvervsområder i havnene til eksempelvis boligformål. Her ses en statslig høringsret som en garant for, at det i en sådan situation anlægges en bredere vurdering af situationen end den kommunen udøver. En vigtig begrundelse er her, at kommunen ofte som reel havneejer vil kunne have svært ved at anlægge en fuldstændig neutral vurdering af de forskellige udviklingsmuligheder, ligesom et politisk systemskifte vil kunne ændre på de grundlæggende planforudsætninger for havnedriften.

Som tidligere anført skal det bemærkes, at planloven allerede i dag indeholder en statslig høringsret i tilknytning til ændringer i lokal- og kommuneplaner.²⁷

8.3 Aftaler mellem havne og virksomheder (lejeaftaler)

Undersøgelsen har afdækket det forhold, at der i en række af de undersøgte havne hersker en del usikkerhed hos havnevirksomhederne i relation til de lejekontrakter der er indgået med havnen. Usikkerheden synes at kunne henføres til to områder, dels længden på lejemålet, dels hvorledes en lejer stilles i forbindelse med en lovlig varslet, men for lejer uventet opsigelse. Sidstnævnte type af opsigelse er set i flere havne, og i de fleste tilfælde løses eventuelle problemer gennem en gensidig smidighed fra begge parter, anvisning af alternativt areal (hvis muligt) og evt. udbetaling af kompensation såfremt lejemålet fraflyttes før tid.

Et vigtigt element i nærværende udredning er en stillingtagen til hvorledes havn og lejer finder en balanceret løsning der tager hensyn til havnens ønsker om fleksibilitet og tilpasning parret med virksomhedernes behov for lejemål med en lang tidshorison og stabile lejevilkår, specielt i en situation hvor der er behov for at knytte store anlægsinvesteringer til lejemålet. En mulig løsning på dette problem kunne være en (endnu) mere aktiv anvendelse af det regelsæt for garanti for omsætning over kaj, "Generelle bestemmelser for Kontrakt om leje af havneareal" indeholder i § 17. Omsætningsgarantien anvendes i 9-10 af de undersøgte 12 havne.

Som eksempel herpå (omsætningsgarantien) kan peges på:

- **En løbende dialog mellem havn og lejer om anvendelsen af det udlejede areal**
- **Yderligere – gensidig - fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af det udlejede areal med henblik på en optimering af anvendelsen der sikrer størst mulig omsætning over kaj**
- **Analyser af effekterne af en yderligere differentieret prissætning af indholdet i garantien med fokus på den mest optimale arealanvendelse.**

²⁷ Fokus er i denne undersøgelse på de havnerelaterede virksomheder, men også risikovirksomheder uden direkte havnetilknytning placeret i et erhvervsområde på havnen, vil kunne tilgodeses af ved disse høringer

Selvom det langt overvejende er de positive historier der dominerer billedet må det erkendes, at et mindre antal markante konflikthistorier i et begrænset antal havne har påkaldt sig meget opmærksomhed, og at dette har ført til et ønske om at få gransket lejebestemmelserne på de ovennævnte områder. Granskningen kunne formentlig med fordel gennemføres ved at sammenligne betingelser for leje af arealer i havne med tilsvarende kontrakter for lejemål i andre erhvervsområder. Herunder at få afdækket på hvilke områder havne objektivt skiller sig ud fra andre erhvervsområder, og på hvilken måde disse forskelle nødvendiggør særlige lejeregler i havnene.

Et helt specielt forhold er knyttet til de situationer hvor en havn som led i en overgang fra en arealanvendelse til en anden ønsker at leje et areal ud på en lejekontrakt med kort løbetid og kort opsigelsesvarsel. Er det for at præcisere reglerne herfor for begge parter muligt at gøre regelsæt og betingelser klarere, således at denne type af konflikter undgås?

Endelig skal der peges på en løsning der vil omfatte salg af et areal i en havn til en virksomhed. En sådan konstruktion vil formentlig alene kunne komme på tale i en situation hvor en virksomhed stiller ejerskab af et areal som ultimativt krav for at drive virksomhed i havnen, og at der skal foretages endog meget store investeringer i anlæg og bygninger med lang levetid. Konstruktionen vil dog meget sjældent komme på tale idet den af mange havne vil blive betragtet som en fodlænke i relation til fremtidig udvikling af havnen, og den vil formentlig alene være interessant for mindre/mellemstore havne, som vil have svært ved at generere kapital til udbygninger gennem den almindelige drift.²⁸

8.4 Udvidede havneøkonomianalyser

Syddansk Universitet har i samarbejde med organisationen Danske Havne udviklet en analysemetode der muliggør en kortlægning af havnens økonomiske betydning for lokalområdet. Analyserne har påvist, at havnene skaber en ganske betydelig både direkte og indirekte omsætning, herunder generer store skatteindtægter, ligesom antallet af beskæftigede på havnen og de virksomheder der er knyttet til havnene og dennes virksomheder er stor, men også den deraf afledte beskæftigelse. Analyserne har vakt ganske stor opsigt ved offentliggørelsen men der synes omvendt at være behov for at de løbende trækkes frem i debatten, idet der er en tendens til, at de går i glemmebogen.

Analyserne har hidtil alene omfattet havnene og dens virksomheder, men i forbindelse med vurderinger af den økonomiske betydning af at omdanne havnenes arealer til andre formål kunne det overvejes at supplere analyserne med en række alternative beregninger med fokus på effekterne af en arealudlægning til eksempelvis boligformål. Analyser af denne type kunne være et godt udgangspunkt for mere kvalificerede vurderinger af forskellige alternativets økonomiske konsekvenser for havn, virksomheder og kommune.

²⁸ Det netop gennemførte arealsalg i Grenå havn til en biofuelvirksomhed er dog et eksempel på, at det under bestemte forhold er muligt at gennemføre et frasalg som også på langt sigt vurderes at være til gavn for begge parter.

8.5 Behov for ændringer i lovgivningen?

Den gennemførte analyse har ikke som sådan identificeret områder der isoleret set giver direkte anledning til at gennemføre ændringer i havnelovgivningen. Men omvendt synes der at være behov for at se nærmere på følgende områder:

En mere aktiv stillingtagen fra statsligt hold til konsekvenserne af de omdannelser i havne fra godsrelateret til eksempelvis by- og boligformål set ud fra en transportmæssig synsvinkel. Denne stillingtagen kunne eksempelvis ske i forbindelse med den dialog og den høring der foregår mellem kommune og stat i forbindelse med ændringer i kommune- og lokalplaner.

En vurdering af den fremtidige udvikling af havnes organisation dels hvad angår bestyrelsessammensætning og -funktion, dels hvad angår havnens formelle organisatoriske opbygning. Fordele og ulemper samt muligheder specielt ved udvikling fra selvstyreorganisationen til A/S konstruktionen kan med fordel belyses nærmere, og afledt heraf vil der kunne træffes beslutninger om evt. tilpasninger i loven.

En analyse af forholdet mellem udlejer (havn) og lejer (havnevirksomheder) med henblik på at afdække, om den nuværende standardkontrakt kan undergå tilpasninger der smiddiggør udlejningsmodellen og samtidig sikrer virksomhederne den stabilitet og langsigtede tryghed i forhold til lejemål og investeringer de tydeligvis efterlyser.

En analyse af og/eller konference om håndtering af miljøgodkendelser og generelle miljøspørgsmål i havnene, og ikke mindst hos virksomhederne. Specielt skærpede regler i forhold til opbevaring af risikostoffer, samt mere generelt tilpasninger i forhold til generelle emissioner synes der at være behov for at få undersøgt.

Og endelig - som også foreslået af NIRAS Konsulenterne - en havnekonference med deltagelse af Transportministeriet og Miljøministeriet samt havne, havnevirksomheder og kommuner med henblik på at nå til fælles forståelse af udviklingsmulighederne for havnen og deres virksomheder i årene fremover.

9 Bilag 1: Konfliktløsningskema

9.1 Bilag 2: Mødedeltagere

9.2 Bilag 3: Havnedata

