

JURIDISK NOTAT VEDR. KORSØR HAVN

Introduktion til juridisk notat

I forbindelse med Økonomiudvalgets behandling den 19. februar 2024 af kommissorium for ejerstrategien for Korsør Havn blev det besluttet at udarbejde en kortlægning af de juridiske forhold i forbindelse med eventuel omdannelse af arealer og flytning af aktiviteter på havnen.

Det juridiske notat beskriver de retlige rammer og handlerummet for en ejerkommunes styring af en selvstyrehavn med fokus på de redskaber, kommunen har for at omdanne eller lukke havnens aktiviteter og arealer.

Notatet forholder sig til såvel de retlige greb som de strategiske værktøjer, kommunen kan anvende overfor og i samarbejde med havnens ledelse. Notatet suppleres desuden af retspraksis og beskrivelse af de organisationsformer, en havn kan antage.

Hvilken organisationsform havnen antager har betydning for en ejerkommunes styringsmuligheder. Det juridiske notat giver også et overblik over kommunens handlerum i forbindelse med de forskellige organisationsformer havnen kan antage.

Der er tale om et handlingsanvisende notat uden vurderinger i forhold til det konkrete forhold og samarbejde mellem Slagelse Kommune og Korsør Havns ledelse.

Notatet er udarbejdet af advokatfirmaet Horten og afleveret til Slagelse Kommune den 30. maj. 2024. På temamøde for Byrådet den 18. juni præsenterede senioradvokat Eigil Worm hovedpointerne i notatet.

Det juridiske notat udarbejdet af Horten findes på de følgende sider.

NOTAT

EVENTUEL BYOMDANNELSE AF KORSØR HAVN

1. INDLEDNING, INDHOLDSFORTEGNELSE OG SAMMENFATNING

1.1 Indledning

Slagelse Kommune ("Kommunen") overvejer den fremtidige status for de arealer, der hører under Korsør Havn ("Havnen"), herunder muligheden for byomdannelse af dele eller af hele Havnen.

Havnen er en kommunal selvstyrehavn.

Kommunen ønsker i den anledning en redegørelse for de regler, der gælder for eventuel byomdannelse af en havn og for mulighederne for en byomdannelse.

1.2 Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING, INDHOLDSFORTEGNELSE OG SAMMENFATNING	1
2.	HAVNELOVENS REGLER FOR SELVSTYREHAVNE	6
3.	ANDRE ORGANISATIONSFORMER FOR EN KOMMUNAL EJET HAVN	11
4.	PLANLOVENS REGLER – KOMMUNEPLANLÆGNING	13
5.	PLANLOVENS REGLER – LOKALPLANLÆGNING	15
6.	PLANLOVENS REGLER – LANDSPLANLÆGNING.....	17
7.	PLANLOVENS REGLER – EKSPROPRIATION	20
8.	SAMLET VURDERING AF PLANLOVENS REGLER	20
9.	MILJØBESKYTTELSE.....	21
10.	EU-REGLER	21
11.	ANDRE VIRKEMIDLER.....	22
Bilag.	OVERSIGT OVER AFGØRELSE OG PRAKSIS	23

1.3 **Sammenfatning af kommunens muligheder**

1.3.1 *Overordnet plan.*

Kommunen kan udarbejde en overordnet plan for byomdannelse og om hel eller delvis lukning af Havnen.

Kommunen kan herefter træffe en grundlæggende beslutning om, hvad Kommunen ønsker som havneejer, fx ved at vedtage en sådan strategisk plan.

1.3.2 *Lejemål*

Kommunen kan som ejer i en vedtægt for havnebestyrelsen bestemme, at indgåelse af nye lejekontrakter og forlængelse af bestående kontrakter og stillingtagen til mulig opsigelse af lejekontrakter forinden skal forhandles med Økonomiudvalget ud fra Havnens interesser, herunder som disse fremstår efter Kommunens vedtagelse af en strategiplan for Havnen. (Jf. punkt 2.2.2.)

1.3.3 *Organisationsform*

Kommunen kan vælge at omdanne Havnen til en kommunal havn.

Det kan fx være, hvis Kommunen ønsker at undgå uoverensstemmelser, mht. hvad er Havnens interesser, efter at der er truffet en beslutning om en strategiplan for Havnen.

1.3.4 *Kommuneplan*

Kommunen kan vedtage en kommuneplan for havnens arealer svarende til den vedtagne plan/strategi for havnen.

Kommunen kan undersøge de interesser og forhold, der måtte kunne give anledning til et muligt veto, for at imødegå dette.

1.3.5 *Overdragelse af arealer*

Havnen kan lovligt overdrage arealer til Kommunen ud fra den vedtagne plan/strategi mv.

1.3.6 *Lokalplan(er)*

Kommunen kan vedtage en eller flere lokalplaner, som realiserer Kommuneplanen.

Kommunen må nærmere vurdere, hvordan man kan opfylde kravene med hensyn til støj og forurening.

Eventuelt kan kravene opfyldes ved ekspropriation af virksomheder, som hindrer opfyldelse af kravene, hvis der ønskes etableret en anvendelse på arealet, der svarer til lokalplanen.

Kommunen kan også her undersøge de interesser og forhold, der måtte kunne give anledning til et muligt veto, for at imødegå dette.

1.3.7 *Ekspropriation*

Kommunen kan ekspropriere til at realisere lokalplanen.

1.3.8 *Alternative arealer*

Kommunen kan evt. vælge at fremskynde fraflytning og mindske eventuelle ekspropriationserstatninger ved at arbejde for alternative arealer.

1.4 **Juridisk oversigt**

1.4.1 *Havneloven*

1.4.1.1 De overordnede beslutninger

Kommunen fastlægger de overordnede rammer for havnen.

Afgrænsning af, hvilke arealer der skal anvendes til havn, og om havnen skal lukkes, kan besluttes af Kommunen i en strategi.

Fastlæggelse af en overordnet strategi for havnen, fx om reduktion eller lukning, er efter praksis ikke bundet af reglen om havnens interesser. En sådan strategi er ikke retligt bindende.

Kommunen kan således træffe en strategisk beslutning om fx reduktion af Havnens arealer, hvilket i sig selv kan påvirke havnebestyrelsen og de virksomheder, der er på Havnen.

De konkrete anvendelsesmuligheder for arealer, herunder hidtidige havnearealer, fastlægges efter planlovens regler.

Reduktion eller lukning af havnen skal derfor i praksis ske ved hjælp af Planlovens regler.

Muligheden for at opnå en hel eller delvis afvikling af Havnen vil nok være større, hvis der samtidig planlægges alternative placeringer, som kan tilbydes.

1.4.1.2 Den daglige drift

Havnebestyrelsen vælges efter havnelovens § 9, stk. 3, af byrådet for byrådets funktionsperiode.

Byrådet kan derfor ikke afsætte havnebestyrelsen, men kan udpege en anden i næste periode.

Byrådet har ikke instruktionsbeføjelse over for de medlemmer af havnebestyrelsen, som ikke er medlemmer af byrådet.

Havnebestyrelsen varetager selvstændigt sine opgaver, som vedrører den daglige drift.

Efter havnelovens § 9, stk. 4, skal både Kommunen og Havnebestyrelsen udøve deres beføjelser efter havneloven i havnens interesse. Det vedrører kun den daglige drift og ikke overordnede beslutninger.

Det er havnebestyrelsen, der aftaler forlængelse af lejemål og indgåelse nye, og som kan undlade at opsigte bestående lejemål.

Kommunen kan dog som ejer i en vedtægt for havnebestyrelsen bestemme, at sådanne dispositioner forlods skal drøftes med økonomiudvalget. (Jf. punkt 2.2.2.) I den forbindelse skal der ses på havnens interesser, hvor en strategisk beslutning for havnen også kan have betydning.

1.4.1.3 Organisationsform

Kommunen kan vælge at ændre organisationsformen for Havnen til en kommunal havn.

For en kommunal havn gælder der ikke nogen regel om havnens interesse.

Kommunen kan også vælge at ændre Havnen til et aktieselskab.

Her gælder der heller ikke nogen regel om havnens interesse, men kun almindelige selskabsretlige regler, hvorefter generalforsamlingen – som kommunen har 100% rådighed over - kan de træffe de beslutninger, der skal føres ud i livet.

For sådanne selskaber gælder havnelovens regler om disse selskaber. Endvidere gælder kommunalretlige regler herunder kommunalfuldmagten, i det omfang de ikke kan anses for fraveget med havnelovens regler.

1.4.2 *Kommuneplanlægning*

Selvom der ikke må planlægges støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer, må Kommunen godt i kommuneplanen og dens rammer arbejde med en sådan byomdannelse af havnen.

Det er efter praksis lovligt, fordi der først skal ske en opfyldelse af miljøkravene ved den efterfølgende lokalplanlægning.

Virkingen af en kommuneplan er, at fremtidige lokalplaner skal overholde disse rammer. Der kan nedlægges forbud mod nye aktiviteter, hvis der ikke foreligger en lokalplanlægning.

En kommuneplan hindrer ikke fortsættelse af lovlige aktiviteter og heller ikke ændring af aktiviteter inden for allerede foreliggende lokalplanlægning.

1.4.3 *Lokalplanlægning*

Ved vedtagelse af en lokalplan, skal man overholde krav om at undgå støj og forurening ved anvendelser, der er følsomme herfor.

Der er dog en mulighed for at planlægge byomdannelse, også for havne, hvis Kommunen vurderer, at der er sikkerhed for at opfyldt kravene inden for ca. 8 år. Det kan ikke føre til skærpede krav til de virksomheder som forårsager støjen og forureningen. Det er det nye byggeri, som i en periode vil blive mere belastet.

Der er også visse andre muligheder for mindre undtagelser fra miljøkravene.

En lokalplan kan hindre ændret benyttelse, men er ikke til hinder for fortsættelse af hidtidig lovlig virksomhed.

1.4.4 *Landsplanlægning*

Der kan nedlægges veto efter planlovens § 29 mod en lokalplan (eller kommuneplan), hvis den er i strid med nationale interesser.

Der er i 2022 indgået en politisk aftale om at beskytte erhvervshavne (i et vist omfang) efter reglerne om beskyttelse af nationale interesser i landsplanlægningen. Der kan nedlægges veto mod ny planlægning, der strider mod disse nationale interesser.

Omfanget af beskyttelsen vil altid bero på en konkret vurdering.

Foreløbigt er der udarbejdet en oversigt over alle havne, havneatlasset.

Havnen har en vis størrelse og ligger tæt på det overordnede vejnet og jernbanelenet.

Det fremgår af havneatlasset, at Havnen er en mellemstor havn, som ikke indgår på listerne over de vigtigste havne på en række områder.

Det gør det mindre oplagt, at Havnen vil blive anset for så væsentlig, at der vil blive nedlagt veto.

En nedlæggelse kan måske kunne medføre et veto, fordi Havnen ifølge havneatlasset indgår i et beredskab. Det kan afhænge af, om havnen stadig kan benyttes i et beredskab.

Hvis der er tale om noget, der påvirker flådestationens drift mv, kan det også give anledning til indsigelse, hvis man ikke sørger for at opretholde de faciliteter, flådestationen ellers måtte kunne komme til at mangle.

1.4.5 *Ekspropriation*

Hvis der foreligger en lovlig lokalplan, kan der eksproprieres til gennemførelse af planen.

Det gælder også ved byomdannelse af havne, og kan fx blive aktuelt, hvis der er virksomheder som spærrer for en ændret anvendelse.

Efter praksis er det ikke til hinder for en ekspropriation af lejerettigheder i en havn, at arealernes værdi vil øges mere end den erstatning, der skal betales, og at Kommunen dermed får en gevinst.

Mulige erstatninger ved ekspropriation vil kunne mindskes, ved at der planlægges alternative placeringer, så virksomhederne skal flytte, men ikke lukke.

1.4.6 *Miljøbeskyttelse*

De overgangsregler for bl.a. havneomdannelse, som lemper visse krav i miljømæssig sammenhæng, må ifølge lovmotiverne ikke føre til skærpede krav til virksomhederne.

Men virksomheder på en havn skal i øvrigt leve op til relevante miljøkrav i forhold til de allerede eksisterende omgivelser. Det kan også medvirke til en omdannelse.

1.4.7 *EU-regler om havne*

De regler, der findes i havneforordningen, gælder om visse større havne ("TEN-T"), men ikke for Havnen, og er derfor ikke relevante.

1.4.8 *Andre virkemidler*

Det vil kunne lette en byomdannelse, hvis der planlægges for alternative placeringer af Havnen og de virksomheder, der er placeret på Havnen.

Det er et virkemiddel som benyttes i nogle af de andre havne, der ønskes byomdannet.

Der findes en spredt praksis, der viser, at der mange steder foregår byomdannelse af havne eller er et ønske herom.

Det er dog ikke muligt at se, hvilke af de nævnte virkemidler, der benyttes og på hvilken måde mv.

2. **HAVNELOVENS REGLER FOR SELVSTYREHAVNE**

2.1 **De retlige rammer**

Selvstyrehavne er regulerede i havnelovens § 9.

Efter denne bestemmelse hører havnen under kommunen, men har en selvstændig bestyrelse, som udpeges af byrådet for den kommunale valgperiode, havnelovens § 9, stk. 3.

Byrådet fastlægger de overordnede rammer og træffer beslutninger om havnes strategi og fremtid.

Havnebestyrelsen forestår inden for disse rammer den løbende drift.

Byrådet har ikke instruktionsbeføjelse over for de medlemmer af havnebestyrelsen, som ikke er medlemmer af byrådet og kan kun påvirke beslutningsprocessen indirekte ved undlade at genudpege dem.

Antagelig har byrådet instruktionsbeføjelse over for de medlemmer af havnebestyrelsen, der er medlemmer af byrådet.

Baggrunden for instruktionsbeføjelsen er kommunestyrelseslovens § 68 a, stk. 3, 1. punktum. Efter denne bestemmelse har kommunalbestyrelsen ikke instruktionsbeføjelse, hvis der er tale om opgaver, kommunen ikke selv kan løse, eller hvis det følger om den konkret lovgivning.

Heraf udledes det modsætningsvist, at kommunalbestyrelsen så har instruktionsbeføjelse i andre tilfælde.

Havnedrift kan udøves af kommunen. Hvis der vælges aktieselskabsform, følger det af aktieselskabslovens regler, at der ikke er instruktionsbeføjelse fra en aktionær til et bestyrelsesmedlem.

For en kommunal selvstyrehavn kan der være en vis tvivl om, hvorvidt selvstyrehavnsmodellen og den selvstændighed, den er tillagt, udelukker instruktionsbeføjelse fra kommunalbestyrelsen over for de medlemmer af havnebestyrelsen, der er medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Det antages, at der er instruktionsbeføjelse, men der kan rejses tvivl herom.

Selvom havnebestyrelsen disponerer selvstændigt, antages det, at byrådet i en vedtægt for havnebestyrelsen kan stille krav om, at fx større investeringer eller køb og salg af fast ejendom forudgående skal godkendes af byrådet.

Det er også muligt for Kommunen som ejer i en vedtægt for havnebestyrelsen at stille krav om, at indgåelse af lejemål eller forlængelse af lejemål skal forhandles med Økonomiudvalget. (jf. nedenfor under punkt 2.2.2)

Efter § 9, stk. 4, skal såvel Kommunen som havnebestyrelsen handle i havnens interesse, jf. herom nedenfor under punkt 2.2.1.

Det gælder for Kommunen for dens beføjelser som ejer af havnen ved stillingen til driftsmæssige beslutninger fx i medføre af vedtægten for havnebestyrelsen.

Det gælder efter praksis derimod *ikke* for Kommunens fastlæggelse af en overordnet strategi for havnen, herunder om at havnens areal skal indskrænkes.

Det gælder heller ikke vedrørende Kommunens beføjelser efter andre love, hvor det er andre hensyn, der kan og skal varetages.

Efter § 17 kan der klages over Kommunens såvel som havnebestyrelsens handlinger til Trafikstyrelsen. Klage har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, men Trafikstyrelsen kan tillægge en klage opsættende virkning.

Der kan dog kun klages over brugen af beføjelser i medfør af havneloven, og fx ikke havnebestyrelsens udøvelse af den daglige drift og heller ikke over Kommunens overordnede ejerstrategiske beslutninger, fx om på sigt at lukke havnen, eller dens udøvelse af beføjelser efter andre love.

2.2 **PRAKSIS**

2.2.1 *Varetagelse af havnens interesser*

I 2020 har Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen i et svar ved en ministerforespørgsel givet udtryk for sin holdning i forbindelse med Kolding Havn.

Det udtales, at bestemmelsen i § 9, stk. 4, (om havnens interesse), ikke regulerer kommunens mulighed for at indskrænke kommunale selvstyrehavnes areal.

Bestemmelsen drejer sig kun om anvendelse af havnens økonomiske midler eller prisfastsættelse af arealer og ikke om beslutninger om generel indskrænkning af havnes fysiske rammer.

Styrelsen udtalte endvidere, at der ikke var belæg i havneloven for at tilkendegive, at indgåelse af en samarbejdsaftale mellem kommunen og havnen, om at nogle arealer udgår af havneområdet, ikke var at varetage havnens interesser.

2.2.2 *Forlængelse af lejemål*

Det fremgår af en afgørelse fra Trafik -, Bygge- og Boligstyrelsen, at en kommune ikke burde have inddraget forlængelse af lejemål i en politisk aftale.

Forlængelse af lejemål er forhold, der hører under havnebestyrelsen, og som kommunen ikke kan træffe beslutning om.

Det er dog samtidig af Trafik -, Bygge- og Boligstyrelsen blevet accepteret, at indgåelse eller forlængelse af lejemål ifølge en ejerstrategi kan kræves drøftet forlods med Økonomiudvalget, som i denne forbindelse skal varetage havnens interesser.

Det er på den baggrund uafklaret, om byrådet fx kan instruere de byrådsmedlemmer, der sidder i havnebestyrelsen, om at gå imod forlængelse af langvarige lejemål og indgåelse af langvarige lejemål. Henset til, at overdragelse af arealer kan være en varetagelse af havnens interesser, må det tilsvarende kunne være

en varetagelse af havnens interesser ikke at forlænge lejemål, afhængig af omstændighederne og den overordnede strategi for havnen.

2.2.3 *Afgrænsning af havnens arealer*

Som nævnt ovenfor har Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen udtalt, at bestemmelsen i § 9, stk. 4, (om havnens interesse), ikke regulerer kommunens mulighed for at indskrænke kommunale selvstyrehavnes areal.

Det blev på samme tidspunkt i 2020 udtalt af styrelsen, at afgrænsningen af havnens arealer foregår i den kommunale planlægning efter planloven. Dette er omhandlet nedenfor under punkterne 4 og 5.

2.2.4 *Lukning af havn*

Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen har afvist at behandle en klage over en kommunes beslutning om på sigt at lukke en selvstyrehavn, da der ikke var tale om en beslutning i medfør af havnelovens bestemmelser.

Den havde derfor ikke direkte retsvirkning for selvstyrehavnen eller for de virksomheder, der var på havnens arealer, men kun ejerstrategisk betydning.

Kommunen må realisere en sådan strategi inden for lovgivningens rammer herunder planloven.

Det er ikke sikkert, at et ophør af havneaktiviteter i den daglige drift, uden at der kan ske anden anvendelse af havnens arealer, kan siges at være i havnens interesse. Havnen er en erhvervsvirksomhed, som har til formål at have indtægter af sine aktiviteter og at undgå underskud.

Hvis arealer, der hidtil har givet et nettobidrag til økonomien, tages ud af drift og herefter kun medfører udgifter, er det tvivlsomt, om det er i havnens interesse. Såfremt der med ophøret skabes andre muligheder for anvendelse af arealerne, og dermed indtægt ved fx overdragelse, kan dette ændre situationen.

At der foreligger en strategisk beslutning om at lukke havnen, fritager ikke nødvendigvis havneledelsen for i den daglige drift at søge undgå tab. Det er derfor næppe afklaret, om en sådan strategisk beslutning er et tilstrækkeligt grundlag for at varetage havnens interesser, hvis det i øvrigt vil have en negativ økonomisk virkning også på længere sigt.

En beslutning om lukning ændrer heller ikke i sig selv ved rettighederne for de lejere og virksomheder, der findes på havnen.

Det kræver en ændring efter planloven, for at havnearealer (primært) kan anvendes til andet end havneformål, jf. havnelovens § 6, stk. 2.

Ændring af status for havnearealer og gennemførelse af en lukning skal derfor i praksis ske efter planloven.

2.2.5 *Salg af arealer*

Det fremgår af en afgørelse fra Kystdirektoratet fra 2009 vedrørende Vejle Havn, at hvis der fx bliver tale om overdragelse af havnens arealer, vil dette være disposition, der er omfattet af § 9, stk. 4, og som der vil kunne klages over.

2.3 **Vurdering**

Som ejer af havnen og som den, der tager beslutning om det overordnede og strategiske, kan en kommune tage stilling til, hvilke arealer havnen på sigt skal omfatte, og om havnen på sigt ønskes lukket.

I nogle tilfælde vil det være således, at det er klart, at det er i havnens interesse fx at overlade arealer til andre, fx kommunen. Det vil fx være tilfældet, hvis disse arealer ikke udnyttes eller kun udnyttes med ringe økonomisk resultat, så havnens økonomi vil forbedres af en sådan disposition, som samtidig ikke forringer de overordnede muligheder for havnedrift.

Ud fra styrelsens udtalelser er det endvidere muligt som havneejер at tage stilling til, at havnen også i andre tilfælde på sigt ønskes fx indskrænket, flyttet eller nedlagt.

Det må ud fra denne praksis antages, at en sådan beslutning vil falde uden for havelovens § 9, stk. 4, og derfor ikke skal vurderes ud fra havnens interesser.

Det antages i praksis samtidig, at en sådan beslutning ikke vil have bindende virkning for driften af havnen, og at gennemførelsen retligt vil skulle ske efter planlovens regler og med de begrænsninger, der følger af denne lov.

Selvom der træffes en beslutning om på sigt at opnå en hel eller delvis afvikling af Havnen, vil det som udgangspunkt måske ikke være muligt for Kommunen retligt at forhindre, at havnebestyrelsen forlænger lejemål eller indgår nye lejemål, hvis dette er det økonomisk bedste for Havnen.

Da sådanne dispositioner vedrørende udlejning hører under havnebestyrelse selvstændige kompetence vedrørende den daglige drift, vil det antagelig ikke være muligt for kommunen direkte at hindre sådanne dispositioner ved fx et krav om byrådets samtykke i vedtægten for havnebestyrelsen.

Det er dog i praksis antaget, at man kan kræve sådanne sager drøftet med Økonomiudvalget. Dette skal i den sammenhæng varetage havnens interesser. Disse kan være præget af en overordnet strategi for havnen.

Sådanne lejerettigheder vil, hvis der indgås aftale, således kunne vanskeliggøre en afvikling.

Hvis det i sammenhæng med den overordnede strategi kan ses, at det på sigt er det økonomisk bedste for havnen ikke at foretage sådanne udlejninger, vil det ikke være i strid med havnens interesser ikke at gøre det.

Det er derimod tvivlsomt, om en ejerstrategi om lukning i sig selv kan medføre, at dispositioner, der er økonomisk ufordelagtige for havnen, er i havnens interesse. Dette er næppe afklaret.

Hvis det måtte være muligt at finde alternative placeringer til Havnen eller dele af den, vil det kunne medføre, at det er økonomisk attraktivt at flytte virksomheder og aktiviteter til den/de nye placering(er), fordi de hidtidige arealer er mere værdifulde til anden anvendelse.

Det vil kunne muliggøre et samarbejde herom med Havnen, med hensyn til ikke at forlænge lejemål og ikke at indgå nye lejemål og opsiges bestående lejemål. Og det vil gøre det svært for havnebestyrelsen at handle i modstrid med Kommunens ønsker, når det økonomisk er i Havnens interesse at følge disse ønsker.

En havnebestyrelse og også bestående virksomheder i en havn vil i øvrigt nok normalt tage bestik af kommunens ønsker, når disse er klart tilkendegivet. En sådan tilkendegivelse vil derigennem af sig selv kunne føre udviklingen i den af kommunen ønskede retning.

3. ANDRE ORGANISATIONSFORMER FOR EN KOMMUNAL EJET HAVN

3.1 Kommunale havne

Efter havnelovens § 8 er det kommunalbestyrelsen, der bestemmer over en kommunal havn.

Der er ingen bestemmelse om havnens interesser.

3.2 Aktieselskabshavn

Efter § 10 kan en kommune eje en havn i aktieselskabsform.

Her er det kommunen som (ene)aktionær, der bestemmer via generalforsamlingen. Generalforsamlingen er omnipotent og kan træffe stort set alle beslutninger.

Bestyrelsen skal varetage selskabets interesser, men disse fastlægges overordnet af aktionæren på generalforsamlingen.

3.3 Ændring af organisationsform

En kommune kan beslutte at ændre organisationsformen for en kommunalt ejet havn.

Kommunen kan således beslutte, at Havnen skal ændres fra at være en selvstyrehavn til at være en kommunal havn, eller at den skal ændres til at være en aktieselskabshavn. For at der kan blive tale om en aktieselskabshavn, skal selskabslovens krav opfyldes.

Der er ikke særlige begrænsninger med hensyn til kommunens kompetence til at ændre en selvstyrehavn til en kommunal havn eller omvendt.

3.4 Tidligere begrænsninger i ændringer af organisationsform

Der var tidligere begrænsninger heri, men disse blev ophævet med lov nr. 285 af 27 03 2012.

Det anførtes i motiverne til denne lov om disse ophævelser:

Ad nr. 5: "Det foreslås, at § 8, stk. 3, ophæves, så det fremadrettet er op til kommunalbestyrelsen ud fra almindelige markedsmæssige betragtninger at afgøre, hvilken organisationsform der vil passe bedst til den enkelte havn."

Ad nr. 9: "Det foreslås at ophæve bestemmelsen. Hensigten er, at det fremadrettet i højere grad skal være kommunens egen vurdering, hvilken organisationsform der vælges. Der henvises i den forbindelse til nr. 5 ovenfor."

Det ligger dermed klart, at det efter lovændringen alene er op til kommunen at vælge organisationsformen.

Den bestemmelse, der er i havnelovens § 9, stk. 16, om tvungen omdannelse af en selvstyrehavn til en kommunal havn, drejer sig kun om, hvornår der er *pligt* til en sådan omdannelse efter visse år med underskud.

Den ændrer ikke på, at kommunen altid har ret til at vælge organisationsform.

3.5 Betydning af valg af organisationsform

Organisationsformen har betydning for, hvilke aktiviteter havne kan have.

3.6 Betydning med hensyn til regler om havnens interesser

Hvis en kommune måtte foretrække en organisationsform, hvor der ikke er nogen regler om havnens interesser, kan den derfor vælge at omdanne en selvstyrehavn til en kommunal havn eller til en aktieselskabshavn.

Det er en beslutning, der alene træffes af kommunen som havnens ejer.

Det er kommunen, der vurderer bl.a. de markedsmæssige forhold.

Kommunen er ikke tvunget til at drive havnen i en bestemt form, uanset hvad andre måtte mene om de markedsmæssige forhold mv.

Det har nær sammenhæng med, at det er kommunen, der er ejer, og som hæfter for gælden.

4. PLANLOVENS REGLER – KOMMUNEPLANLÆGNING

4.1 Indledning

Uanset hvilke overordnede beslutninger en kommune måtte træffe, vil gennemførelse af en ændring af anvendelsen af en havns arealer skulle være i overensstemmelse med planlovens regler for, hvad arealerne lovligt kan anvendes til.

Planlægning for havnearealer til et andet formål vil kunne være til hinder for nye havnemæssige anvendelser og vil kunne åbne for anden anvendelse.

Der er i planloven en række bestemmelser om byomdannelse af fx havne.

4.2 Kommuneplanlægning

For at kunne gennemføre en byomdannelse af en havn kræver det en lokalplan.

Lokalplaner kan dog kun vedtages inden for de rammer, der sættes i kommuneplanen.

Der må derfor i første omgang ses på mulighederne i kommuneplanlægningen.

4.3 Planlovens § 11 a – kommuneplanens retningslinjer

Efter § 11 a, nr. 7, skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for sikring af, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener, jf. § 15 a.

I § 11 a, nr. 8, findes en lignende bestemmelse om lugt, støv og anden luftforurening ved udlæg til boliger kontorer mv med en henvisning til § 15 b.

Disse bestemmelser har stor betydning ved byomdannelse af en havn, da der i en aktiv havn ofte vil være virksomheder, som giver støj osv., og som derfor som udgangspunkt hindrer mere følsom anvendelse, som der normalt ønskes byomdannelse til.

Bestemmelsen i nr. 8 betyder i samspil med § 15 b, jf. herom nedenfor under punkt 5, at grænseværdierne skal være overholdt.

Det betyder efter motiverne, at virksomhederne ikke kan blive mødt med skærpede krav som følge af sådan bebyggelse.

Efter § 11 a, nr. 26, skal der i kommuneplanen angives beliggenheden af erhvervsområder, herunder erhvervshavne, som skal være forbeholdt bestemte typer erhvervsvirksomheder, og som skal friholdes for anden anvendelse uden tilknytning til sådanne virksomheder.

Det fremgår af motiverne fra 2017, at der kan udlægges de områder, hvor der stadig er erhvervsvirksomhed, som har behov for beskyttelse mod miljøkonflikter. Det vil over tid ofte kun være en del af sådanne erhvervsområder, herunder havne, og det vil derfor kunne koncentreres til disse dele.

Der er regler i § 11 a, nr. 27 og 28 om miljøbelastede konsekvensområder rundt om sådanne erhvervsområder, og om transformationsområder, som i visse tilfælde kan placeres inden for konsekvensområder.

Bestemmelserne om konsekvensområder tilsigter at skille miljøbelastende virksomheder fra miljøfølsomme aktiviteter, så de vejledende grænseværdier kan overholdes.

Der er en vis mulighed for lempelse for kontorer i konsekvensområder i lokalplanreglerne i § 15 b.

Transformationsområder giver også mulighed for en vis undtagelse fra miljøreglerne, hvor der er en særlig byudviklingsinteresse. Det kan fx være i havneområder, hvor nærheden til vandet gør området attraktivt til etablering af boliger.

De nærmere regler fremgår af lokalplanreglerne i § 15 a, jf. nedenfor under punkt 5.

4.4 **Planlovens § 11 b – Kommuneplanens rammer for lokalplanlægning og 11 d om byomdannelsesområder**

§ 11 b, stk. 1, nr. 2, giver mulighed for at udlægge områder til blandede byfunktioner.

Det giver en vis mulighed for at fastsætte (lempede) støjgrænser i lokalplaner, jf. § 15, jf. herom nedenfor under punkt 5.

I § 11 b, stk. 1, nr. 6, er der mulighed for at udpege byomdannelsesområder, som kan omfatte havneområder.

Bestemmelsen giver mulighed for at planlægge en ændring til boligformål mv.

Efter § 11 d skal et byomdannelsesområde afgrænses, så det kun omfatter et område, hvor anvendelsen til miljøbelastende formål, fx miljøbelastende havneformål, i langt den overvejende del af området er ophørt eller under afvikling.

Vurderingen heraf skal foretages af kommunalbestyrelsen.

Betydningen af udpegning af et byomdannelsesområde er lempeligere støjkrav i en overgangsperiode efter lokalplanreglerne i § 15 a, jf. nedenfor punkt 5.

4.5 **Praksis**

I MAD 2023.274 afgjorde Planklagenævnet, at reglerne i § 11 a, stk. 1, nr. 7 og 8, om støjforhold ikke hindrer udlægning af rammeområder i kommuneplanen til støjfølsom anvendelse.

Det er først ved lokalplanlægningen, at reglerne skal overholdes, jf. § 15 a og 15 b.

4.6 **Vurdering**

Det kan være støjforhold, der medfører, at man ikke uden videre kan udlægge Havnens arealer til andre mere følsomme formål.

Det forhindrer ikke, at Kommunen, fx efter at have truffet beslutning om en langsigtet strategi mht. Havnens arealer, vedtager en ændret anvendelse i kommuneplanen.

Som det fremgår af praksis, kan støjbelastede arealer godt i en kommuneplan udlægges til støjfølsom anvendelse, da det først er i en lokalplan, at der skal tages stilling til, hvordan støjforholdene løses.

En bestemmelse i rammerne for kommuneplanlægning kan i nogle situationer give mulighed for at forbyde bebyggelse mv, som er i strid med rammerne efter planlovens § 12. Der kan dog kun nedlægges forbud efter kommuneplanen, hvis området ikke før kommuneplanen allerede er lokalplanlagt.

Herudover vil en kommuneplan mv være en klar rettesnor for havnen og de virksomheder, der er placeret i Havnen.

5. **PLANLOVENS REGLER – LOKALPLANLÆGNING**

5.1 **Indledning**

Det vil ved byomdannelse af en havn typisk være forhold med hensyn til støj og forurening at tage højde for.

De praktiske muligheder beror derfor en hel del på reglerne om sikring mod støj og forurening og de lempelser, loven giver mulighed for.

5.2 **Lovens regler om støj**

5.2.1 *Forbud mod udlægning af støjbelastede områder til støjfølsom anvendelse*

Efter planlovens § 15 a, stk. 1, må støjbelastede områder kun udlægges til støjfølsom anvendelse, hvis man ved afskærmning mv sikre mod støjgener.

5.2.2 *Undtagelse for byomdannelsesområder*

Efter § 15 a, stk. 2, kan man i et byomdannelsesområde uanset dette udlægge støjbelastede områder til støjfølsom anvendelse, hvis kommunalbestyrelsen har sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør i løbet af ikke væsentligt mere end 8 år.

Det giver dermed en vis mulighed for en glidende overgang med en højere støjbelastning i en periode.

I planlovens § 16, stk. 7, om redegørelse kræves det i disse tilfælde, at der gives oplysning om, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør.

Det kan fx være støjfaskærmning, der sikrer overholdelse af grænseværdierne. Der skal også tages højde for virksomhedernes drift og udviklingsmuligheder.

5.2.3 *Reducerede støjgrænser fastsat i en lokalplan*

§ 15, stk. 2, nr. 29, giver en vis mulighed for at fastsætte støjgrænser i en lokalplan, og dermed lempe lidt på de krav der ellers gælder.

Nr. 29 drejer sig om ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller i områder for blandede byfunktioner. Blandede byfunktioner udlægges i kommuneplanen efter § 11 b.

5.2.4 *Undtagelse for transformationsområder.*

Efter § 15 a, stk. 3, er der i transformationsområder mulighed for at fastsætte lidt lempeligere støjkrav end normalt på visse betingelser.

Transformationsområder er en særligt udpeget del af et konsekvensområde. Et konsekvensområde er det område rundt om et erhvervsområde, hvor der er miljømæssige virkninger fra erhvervsområdet.

5.2.5 *Regler om lugt og anden forurening*

Med hensyn til lugt mv. er der en bestemmelse om sikring mod forurening i § 15 b, stk. 1. Belastede områder må ikke udlægges til følsom anvendelse. Den svarer til bestemmelsen i § 15 a, stk. 1, om støj.

Undtagelsen i § 15 b, stk. 2, drejer sig kun om kontorer i konsekvensområder, hvis man kan sikre sig ved hermetisk lukkede bygninger og mekanisk ventilation.

5.3 **Praksis**

I sagen MAD 2013.2799, Natur- og Miljøklagenævnet, var en havn omfattet af en rammelokalplan om et byudviklingsområde.

Aktivitet i strid med rammelokalplanen kunne mødes med påbud. Påbuddet skulle dog udstedes ikke kun til den lejer, der udøvede aktiviteten, men også til ejendommens ejer.

Ved planlægning for ubenyttede havnearealer, skal planlovens krav om kystnærhedszonen overholdes. Det kan ses af MAD 2008.1697 fra Naturklagenævnet om en udsigts-by ved Halskov Havn.

5.4 Virkning af ny lokalplanlægning

En ny lokalplan ændrer ikke retten til at fortsætte med hidtidig, lovlig virksomhed.

Inden for rammerne af den hidtidige anvendelse kan denne derfor fortsætte også med ændrede ejere.

Om nødvendigt må der derfor eksproprieres for at virkeliggøre en lokalplan, jf. punkt 7 nedenfor.

Hvis man tænker sig, at Havnen ikke gav anledning til støj eller forurening, og at arealerne derfor uden videre kunne benyttes til boliger mv., ville en lokalplan herom kunne vedtages, i det omfang det ikke strider mod landsplanlægningen, jf. punkt 7 nedenfor.

Det ville dog ikke medføre, at Havnens arealer generelt ændredes til boliger, da virksomhederne og havneaktiviteterne kunne fortsætte uændret som lovlig bestående virksomhed. Det ville kun lægge bånd på nybyggeri og udvidelser.

Det vil derfor kunne være en fordel med planlægning for alternative placeringer af Havnen og dens virksomheder, for ikke at skulle gennemføre et betydeligt antal ekspropriationer.

Det er dog ikke sandsynligt, at Havnen skulle være helt fri for støj og forurening, da der håndteres en betydelig mængde gods årligt, bl.a. i form af skærver og grus, metalskrot osv., jf. punkt 6.4 nedenfor om oplysningerne i havneatlasset.

6. PLANLOVENS REGLER – LANDSPLANLÆGNING

6.1 Lovens regler

Ud over de begrænsninger, der gælder for kommuneplan og lokalplan efter de ovennævnte regler, er der mulighed for at standse en kommuneplan eller en lokalplan med et veto, hvis den strider mod overordnede interesser af national karakter.

Det følger af planlovens § 29, stk. 1, og omfatter også mulighed for veto af hensyn til nationale og regionale anlæg.

Efter et sådant veto, en indsigelse, kan planen ikke vedtages, før der måtte være opnået enighed med den myndighed, der gør indsigelse.

De nationale interesser beskrives i en oversigt, der offentliggøres hvert 4 år, jf. planlovens § 2 a.

6.2 Den politiske aftale om erhvervshavne

I en politisk aftale af 15. juni 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti og det Konservative Folkeparti aftaltes det, at der skulle defineres nationale interesser for erhvervshavne i den kommende oversigt over nationale interesser efter 2 a.

Disse nationale interesser skal varetages af Transportministeriet for at sikre tilstrækkelig havnekapacitet og placeringsmuligheder for virksomheder med særlige behov for havnebeliggenhed, forsyningssikkerhed og søtransport.

6.3 Gennemførelse af den politisk aftale

I oversigten fra 2018 nævntes som nationale hensyn, som skal varetages i den kommunale planlægning, at sikre drifts- og udviklingsmuligheder for virksomheder af national interesse herunder aktive erhvervshavne. Der henvistes til planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 7 og 8, og § 15 a og § 15 b.

Den næste oversigt over nationale interesser udkom juli 2023.

Det anføres i denne om erhvervshavne, at en stillingtagen til beskyttelse af nationale interesser i erhvervshavne afventer færdiggørelsen af en kortlægning af danske erhvervshavne, det såkaldte havneatlas.

I øvrigt nævnes ud over produktionsvirksomheder også transport og logistikvirksomheder.

Som regelgrundlag henvises der til de samme regler og til § 11 a, nr. 26.

Den nationale interesse med hensyn til disse virksomheder er drifts- og udviklingsmuligheder, og at der ikke vil kunne stilles skærpede miljøvilkår.

6.4 Havneatlas

Havneatlasset udkom i februar 2024.

Korsør Havn fremstår ikke i Havneatlasset som en stor og betydningsfuld havn, men som en mellemstor havn, der kun nævnes på et enkelt punkt i de forskellige oversigter over havnene.

Det anføres i øvrigt, at ændringer i havne ikke må være i konflikt med flådestationernes drifts- og operationsmuligheder.

Der er en særlig bemærkning om reservation til brug for beredskab:

"Der er en reservation ift. arealerne på havnene i Nyborg og Korsør, som skal være tilgængelige for beredskabet, om nødvendigt. Der arbejdes på en tilsvarende reservation i Halsskov og Knudshoved. Der skal derfor i forbindelse med kommuneplanlægning af arealer på de fire havne gennemføres en høring af Sund & Bælt."

Et bilag om elektricitet og grønne brændstoffer forventes at se på 39 havne, herunder Korsør.

I de mange oversigter over de vigtigste havne mht. forskellige forhold nævnes Havnen ikke.

I Havnens indberetning anføres godsmængden i 2022 til 440.000 tons.

Det var især landbrugsprodukter, skærver og grus, cement og betonvarer, træbriketter, metalskrot.

Det oplyses, at der ingen aktuelle planer er om udvidelse, og at der som bynær havn fokuseres på grøn omstilling og støjreduktion.

6.5 Stillingen med hensyn til nationale interesser - vurdering

Der foreligger endnu ikke noget konkret om erhvervshavnenes status efter fremkomsten af havneatlas.

Det kan forventes, at der kommer noget nærmere herom.

Det må dog allerede i dag anses for hjemlet i § 29, at der kan gøres indsigelse mod planlægning med hensyn til erhvervshavne, hvis planlægningen strider mod den betydning, som havnen vurderes at have nationalt eller regionalt.

Her vil man kunne se på oplysningerne i havneatlasset.

Det er vanskeligt at vurdere, om der vil kunne blive gjort indsigelse mod en reduktion af Havnens arealer.

Der er kun tale om en mellemstor havn, som ikke er med på listerne over de største havne på forskellige områder. Det er derfor langt fra givet, at en reduktion vil give anledning til indsigelse.

Det er muligt, at en total nedlæggelse vil kunne blive anset for i strid med regionale hensyn, men det er ikke givet.

Havnen skal være til rådighed for beredskab. Det må nærmere vurderes, om en lukning eller reduktion kan udformes således, at det vil kunne være tilfældet.

Et andet aspekt er, om nedlæggelse af Havnen måtte kunne påvirke flådestationen og dens drift. Hvis det er tilfældet, fx fordi der måtte komme til at mangle vigtige havnefaciliteter, som flådestationen benytter, vil noget sådant også kunne danne grundlag for en indsigelse.

Det må umiddelbart formodes, at flådestationen p.t. har de nødvendige faciliteter selv.

7. PLANLOVENS REGLER – EKSPROPRIATION

7.1 Lovens regler

Hvis det er nødvendigt for at realisere en lokalplan, er det muligt at ekspropriere, jf. planlovens § 47.

Det kan tænkes relevant ved en byomdannelse af et havneområde, hvis en konkret virksomhed hindrer gennemførelse af en del af en lokalplan.

Så længe et areal anvendes til den type virksomhed, arealet er udlagt til i lokalplanen, kan der ikke eksproprieres, fordi man måtte ønske arealet udnyttet af andre. Ejerforhold mv. reguleres ikke af planlovgivningen som udgangspunkt.

7.2 Praksis

I en sag om en retsbygning på havnen i Holbæk har både Naturklagenævnet og byretten godkendt en ekspropriation, MAD 2011.2303.

Der kunne i sagen eksproprieres fx lejerettigheder i en havn under omdannelse, selvom havnens ejer efter at have eksproprieret ville kunne udleje eller sælge arealet med fortjeneste, fordi arealet ville få en større merværdi end den erstatning, der skulle betales for ekspropriationen. Det gjorde ikke i sig selv ekspropriationen usaglig.

Det afgørende var, om der var tale om en gennemførelse af en lovlig lokalplan.

7.3 Vurdering

Der vil kunne eksproprieres, hvis der er tale om en lovlig lokalplan.

Forøgelsen af arealernes værdi kan konkret betyde, at det ikke er byrdefuldt, at der skal betales erstatning for en ekspropriation af en virksomheds lejerettigheder.

Hvis der er andre mulige placeringer for den virksomhed, hvis rettigheder eksproprieres, fx fordi havnens aktiviteter søges flyttet til et andet sted, vil det kunne betyde, at tabet og dermed erstatningen bliver mindre, end hvis virksomheden må ophøre.

8. SAMLET VURDERING AF PLANLOVENS REGLER

Det vil bero på meget konkrete vurderinger af bestemte dele af havnen, om der for sådanne dele vil kunne vedtages en lokalplan, som kan opfylde støjkraav mv., og om det eventuelt kan ske som en byomdannelse.

Hvis der på et tidspunkt kun er én eller få virksomheder, som hindrer en ønsket omdannelse, kan det overvejes at ekspropriere dem. Praksis viser, at det vil være muligt til nødvendig gennemførelse af en lokalplan.

Det vil nok ikke inden for en kort tidshorison være muligt at nedlægge hele Havnen eller den overvejende del af Havnen ved lokalplan.

Det er også muligt, at en kommuneplan om en fuldstændig nedlæggelse vil blive mødt med en indsigelse.

9. MILJØBESKYTTELSE

9.1 Planlovens regler

De muligheder, der er indført i planloven for gradvis omdannelse af havneområder mv., ændrer ikke på virksomhedernes beskyttelse efter miljøreglerne.

Det er således den nye bebyggelse, der skal tilpasses, eller som i en overgangsperiode må affinde sig med mere støj mv.

Det nævnes ofte i lovmotiverne, at det ikke er meningen, at det skal kunne medføre skærpede miljøkrav til de bestående virksomheder.

9.2 Miljøbeskyttelseslovens regler

Det ændrer omvendt ikke ved, at sådanne virksomheder skal opfylde de gældende krav, herunder i forhold til den bebyggelse mv., der er etableret uden anvendelse af sådanne overgangssituationer.

Listevirksomheder er typisk beskyttet i en 8-årig periode efter en miljøgodkendelse, men kan herefter mødes med yderligere krav.

9.3 Vurdering

Kommunen kan derfor håndhæve disse miljøregler på lovlig og saglig måde, og det kan medføre, at sådanne virksomheder enten må begrænse deres støj og udledninger eller om muligt flytte eller ophøre.

Det vil være lettere at ændre havneområdet karakter ad denne vej, hvis der samtidig er planlagt for en anden placering af sådanne virksomheder og af havneaktiviteter, som derfor kan tilbydes dem.

10. EU-REGLER

Der findes et særligt regelsæt for havne af særlig betydning i EU, havneforordningen.

Den drejer sig om såkaldte TEN-T havne.

Havnen hører ikke til disse havne, og reglerne har derfor ikke betydning for Havnen.

11. ANDRE VIRKEMIDLER

11.1 I Korsør

Som nævnt flere steder i notatet vil det kunne lette og fremme en byomdannelse af Havnen, hvis der kan planlægges alternative placeringer for Havnen og dens aktiviteter og virksomheder.

Korsør Havn anfører selv på sin hjemmeside, at man arbejder for at kunne udvide med benyttelse af Halsskov og Stigsnæs. Om dette er en praktisk mulighed, afhænger selvsagt af en lang række forhold.

Det anføres i den forbindelse, at det vil kunne åbne for at afgive bynære arealer til anden anvendelse, hvis Havnen i øvrigt har de fornødne arealer til rådighed.

11.2 Erfaringer fra andre havne

Vi har gennemgået en omfattende trykt praksis om afgørelser, der drejer sig om havne.

Der findes en lang række afgørelser mv., der viser, at der er gennemført eller forsøgt gennemført havneomdannelse i en række havne af forskellig størrelse.

Det er imidlertid ikke muligt at se, hvilke hjælpemidler man har benyttet af den vifte af muligheder, der er nævnt ovenfor, eller i hvilket samspil.

Vi er bekendt med, at alternative placeringer også benyttes i andre havne, hvor der ønskes byomdannelse.

Behovet vil være mindre for ganske små havne, men for en havn af en vis størrelse vil det være relevant.

Som følge af vores tavshedspligt kan vi ikke give nærmere oplysninger om de sager om havneomdannelse, som behandles af Horten.

Horten den 30. maj 2024

Klavs V. Gravesen

Eigil Worm

BILAG

Afgørelser og praksis, som ligger til grund for notatet:

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen 07 06 2019 om Kolding Havn

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen 18 06 2019 om Vejle Erhvervshavn

Kystdirektoratet afgørelse af 12 05 2009 om Vejle Havn

Besvarelser af spørgsmål fra FT transportudvalg:

Svar på spørgsmål 96, 97, 98, 99 og 100 alle den 17 12 2020 om Kolding Havn

MAD 2008.1697

MAD 2011.2303

MAD 2013.2799