

# Danske havne til fremtidens transportløsninger

Dansk havnestrategi 2025





# Danske havne til fremtidens transportløsninger

## Danske havne til fremtidens transportløsninger

Udgivet af: Transport- og Energiministeriet  
Frederiksholms Kanal 27  
1220 København K

Udarbejdet af: Transport- og Energiministeriet  
ISBN: 978-87-91013-32-4  
Forsideill.: CMP A/S, Københavns Havn  
Tryk: Glumsø Bogtryk A/S  
Oplag: 500

Publikationen er svanemærket



# Forord

Havnesektorens evne til i samarbejde med de øvrige transport erhverv at løse samfundets behov for effektive transport er helt central for samfundets vækst og udvikling.

Denne rapport præsenterer en strategi for udviklingen af den danske havnesektor frem til 2025 og placerer den som led i regeringens samlede godstransportstrategi.

Den samlede godsstrategi ser transportformerne som en helhed, og ser et godt samspil mellem transportformerne for en forudsætning for en effektiv afvikling af godstransportefterspørgslen.

Gode rammebetingelser for de enkelte transportformer skal sikre en effektiv udvikling af de enkelte transportformers stærke sider.

Havnesektoren er en del af løsningen på fremtidens transportudfordringer og udgør et afgørende bindeled i samspillet mellem søtransport og andre transportformer.

Denne strategi skal bidrage til, at havnenes rammebetingelser også i fremtiden er tilpasset markedets ændrede vilkår, så der gennem havnene kan ske effektive omkostninger mellem skib og landtransporter.

Strategien sigter således mod, at identificere havnesektorens udfordringer og de områder, hvor der kan være behov for fokus fra sektoren selv eller fra myndigheder.

Strategien vil blive fremsendt som bidrag til Infrastrukturkommissionens arbejde, og vil blive præsenteret i Godstransportens Tænk tank med henblik på en grundig drøftelse.

Det er mit håb, at rapporten vil skabe grundlaget for den fortsatte debat og dialog mellem myndigheder og organisationer om udviklingen af den danske havnesektor. Transport- og Energiministeriet vil tage initiativer til denne dialog med erhvervet.



Foto: Helle Moos

Flemming Hansen  
Transport- og energiminister

## 6. | Danske havne til fremtidens transportløsninger

# Indhold

1. Indledning og sammenfatning .....	9
1.1. Indledning .....	9
1.2. Sammenfatning .....	13
1.2.1. Havnesektorens centrale rammevilkår .....	15
1.2.2. Havnenes organisering .....	16
1.2.3. Baglandsinfrastruktur .....	18
1.2.4. Nye havnekommuner .....	20
1.2.5. Havnes økonomiske situation .....	21
1.2.6. EU havnepolitik .....	21
1.3. Rapportens struktur .....	24
2. Havnesektorens funktioner .....	25
2.1. Status for den danske havnesektor .....	25
2.1.1. Havnenes godsomsætning .....	25
2.1.2. Havnesektorens samfundsmæssige betydning .....	30
2.1.3. Havneklynger .....	31
2.1.4. Internationale undersøgelser af danske havne .....	32
2.1.5. Regulering af havne .....	34
2.1.6. Kommunalreformen og Havneloven .....	36
2.1.7. Sikring af danske havne .....	37
2.1.8. Masterplaner for havnene .....	38
2.2. Dansk godstransport .....	40
2.3. EU og godstransportsektoren .....	45
2.3.1. Teknologisk udvikling .....	50
3. Havnenes organisering og erhvervsmuligheder .....	53
3.1. Havnelovgivningens udvikling .....	53
3.2. Havneloven – havnenes organisationsformer .....	53
3.2.1. Statshavnen .....	54
3.2.2. Den kommunale havn .....	54
3.2.3. Den kommunale selvstyrehavn .....	55
3.2.4. Den helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavn .....	56
3.2.5. Den privatretligt organiserede havn .....	56
3.3. "Grandfather rights" .....	57
3.4. Overgang fra én organisationsform til en anden .....	58
3.5. Havnenes valg af organisationsform .....	58
3.5.1. Havnearealer .....	59
3.5.2. Konsekvenserne af at vælge aktieselskabsformen .....	60
3.5.3. Skattespørgsmålet .....	61
3.6. Ændring af Havneloven? .....	62

3.6.1. Bedre muligheder for samarbejde med udenlandske havne ....	62
3.6.2. Adskillelse mellem havnedrift og havnearealer .....	68
3.6.3. Ændring af bestemmelser om "grandfather rights" .....	68
3.6.4. Samarbejder mellem mindre havne om at udbyde skibsrelaterede hjælpeterenester .....	69
4. Havnenes udvikling påvirkes af flere forhold .....	71
4.1. Kommunalfuldmagten .....	71
4.1.1. Eksempler på kommunalfuldmagtens indhold .....	71
4.1.2. Kommunalfuldmagten og havnene .....	72
4.2. Konkurrencelovgivning .....	72
4.3. Havnenes skatteretlige forhold og den verserende sag mellem ligningsmyndigheder og Fredericia Havn A/S .....	74
4.4. Miljøkrav til havnene .....	76
4.5. Lodsvæsenet og isbrydning .....	78
4.6. Havne som en del af industrisamfundets kulturarv .....	81
4.7. Havnes bløde værdier .....	82
5. Havnesektoren, visioner og målsætninger mod 2025 .....	83
5.1. Visioner for havnesektoren .....	84
5.2. Analyse af havnesektoren .....	84
5.2.2. Mål .....	87
5.2.3. Initiativer for at nå målene .....	88
6. Bilag .....	91
Bilag 1 Organisationsformer .....	91
<i>Analyse af kommunernes valg mellem de forskellige     organisatoriske havnetyper</i> .....	91
Bilag 2 Marco Polo .....	99
Bilag 3 Havnelovgivningens udvikling .....	101



# 1. Indledning og sammenfatning

## 1.1. Indledning

Formålet med denne rapport er, at præsentere en strategi for udviklingen af den danske havnesektor frem til 2025 og placere den som led i regeringens samlede godstransportstrategi. De centrale elementer i den samlede godsstrategi er en veludbygget infrastruktur, gode rammevilkår for transportformerne og et godt samspil mellem transportformerne. Det handler om både transport, økonomisk vækst og miljø.

Disse hjørnestene i godsstrategien danner de overordnede rammer for indsatsen, der sigter mod, at identificere havnesektorens udfordringer og de områder, hvor der kan være behov for fokus fra sektoren selv eller fra statslige myndigheder.

Hensigten med havnestrategien er endvidere, at den skal fungere som et bidrag til Infrastrukturkommissionens arbejde, der forventes afsluttet i efteråret 2007, og den efterfølgende statslige investeringsplan.

Havnestrategien vil blive fremlagt i Godstransportens Tænk tank med henblik på en grundig drøftelse. I Tænk tanken er de forskellige transportformer repræsenteret, og det er netop afgørende at sikre et samspil mellem de forskellige transportformer.

Udgangspunktet for arbejdet har været de indhøstede erfaringer med Havneloven, der trådte i kraft 1. januar 2000. Havnelovens udformning er begrundet i et ønske om at gøre havnenes fremtidige rolle i det samlede transportsystem mere dynamisk og konkurrencedygtig.

Et middel hertil har været at give havnene<sup>1</sup> mulighed for en mere forretningsorienteret organisering, og mulighed for i takt med en stigende grad af privatretlig organisering at spille en større rolle i transportmarkedet.

---

<sup>1</sup> Havne består af havnen som udbyder af infrastruktur (kajanlæg med tilhørende landarealer) og suprastruktur (kraner og pakhuse m.v.) og forskellige services – samt en række havnevirksomheder. Alle er med til at skabe en effektiv havn. Når der i teksten tales om havne, er det med denne brede tilgang som benyttes, såfremt det ikke eksplicit fremgår af fremstillingen, at der er tale om havnen i snæver forstand eller en havnevirksomhed. Evt. særlige forhold i forbindelse med fiskerihavne og passagerhavne er ikke medtaget i denne rapport.

## 10. | Danske havne til fremtidens transportløsninger

Havnene er en integreret del af dansk gods og persontransport. Havnene består af selve havnen som udbyder af forskellige typer infrastruktur og services samt en række forskellige typer virksomheder, der på havnen udbyder terminaltjenester, stevedorevirksomhed, skibsmægling m.v. Det er afgørende at se på helheden i den danske havnesektor

De vilkår, der er givet gennem Havneloven og det øvrige regelsæt i forskellige ministerier er relevante ikke blot for havnene, men også for alle aktørerne i havnene.

Det er derfor helt centralt at se på havnene som en helhed, hvor det afgørende er at finde de rammebetingelser, der sikrer et godt samspil mellem transportformerne, og som kan bidrage til at øge effektiviteten i havnene.

For at evaluere den nye havnelovs påvirkning af havnesektoren gennemførtes i 2005 en analyse af sektorens økonomi mm. Analyseresultaterne blev offentliggjort i rapporten "Vækst i danske havne"<sup>2</sup>.

Analysen viser bl.a., at danske havne er meget forskellige både i størrelse, organisation og produktion. Analysen viser endvidere, at havnene har den fornødne økonomi til at investere i de tiltag, der vurderes som nødvendige for, at havnen kan fungere som et moderne transportcenter, der kan indgå i de samlede transportkæder fra producent til forbrugere.

Analyseresultaterne peger på, at vækst i danske havne forudsætter større havne, som kan udnytte stordriftsfordele og udnytte havnenes potentialer som transportcentre.

Som et første led i regeringens samlede godsstrategi for alle transportformerne, fokuserede udspillet "Bedre samspil mellem transportformerne"<sup>3</sup> fra 2006 på at udnytte de enkelte transportformers stærke sider i et sammenhængende transportsystem.

I "Bedre samspil mellem transportformerne" forudses en betydelig vækst i gods-transporten, hvilket betyder, at der vil være brug for alle transportformer, og at de forskellige transportformer skal blive bedre til at samarbejde der, hvor det er effektivt.

---

<sup>2</sup> Rapporten er i 2005 udgivet af Transport- og Energiministeriet, Søfartsstyrelsen og Konkurrencestyrelsen

<sup>3</sup> Udgivet i oktober 2006 af Transport- og Energiministeriet

For havnesektoren peges særligt på nødvendigheden af at styrke samarbejdet og arbejdsdelingen mellem de enkelte havne og at skabe grundlag for stordriftsfordele og en løbende effektivisering af driften.

Som opfølgning herpå opstilles i denne rapport en række mål for havnesektoren og de initiativer, der på kortere eller længere sigt i perioden frem til 2025 kan tages, for at den danske havnesektor kan være en del af løsningen på fremtiden transportvækst.

Havneloven har indbygget incitamenten for, at organiseringen af havnene så vidt muligt følger en markedsorienteret udvikling, og lovgivningen giver mulighed for planlægning og investeringer i havnesektoren. Havneloven er dermed velegnet som grundlag for en langsigtet udvikling af havnesektoren.

Havneloven vurderes således grundlæggende at have en positiv påvirkning af markedet, og et af målene er, at fastholde denne grundlæggende positive påvirkning. Grundprincippet i Havneloven vil derfor fortsat bestå i at jo større privat ejerskab til havnen og uafhængighed af kommunen, jo flere rettigheder opnår havnen til at udføre opgaver.

Regeringen er imidlertid opmærksom på, at forskellige forhold i perioden frem til 2025 kan nødvendiggøre justeringer af Havneloven.

Det er et mål at styrke incitamentet til yderligere privatisering af havnene og at mindske barrierer, i forbindelse med overvejelser om privatiseringen af havnene. Udformningen af Havneloven lever grundlæggende op til dette formål, men der kan være problemstillinger i samspillet mellem havneloven og anden lovgivning, hvor yderligere indsats er nødvendig.

Et andet mål er at være opmærksom på nye problemstillinger og udfordringer i transportmarkedet eller som følge af kommunalreformen, og som i givet fald kan løses ved justeringer af rammebetingelserne.

Som mål er at havnesektoren aflaster det danske og europæiske vejnet ved at opnå større andele af den fremtidige transportvækst. Udover aflastningen af vejnettet vil det også bidrage til mindre energiforbrug og miljøbelastning fra gods-transport.

Det er også et mål at sikre forsyningssikkerheden - også for de mindre havne. Det skal derfor undersøges, om der er uhensigtsmæssigheder forbundet med de vilkår, der stilles for at kunne få dispensation til at udføre de skibsrelaterede hjæl-

## 12. | Danske havne til fremtidens transportløsninger

petjenester, herunder spørgsmålet om samarbejde mellem mindre havne om at udbyde skibsrelaterede hjælpetjenester.

En målsætning kunne være, at driften af større havne i 2025 hovedsagelig sker gennem aktieselskaber.

Det er også en målsætning, at brugen af ny informationsteknologi kan sikre regelforenklinger i logistikkedjerne og de administrative procedurer i forbindelse med brugen af havnene.

Det er vigtigt at sikre, at de offentlige investeringer fungerer så effektivt som muligt for transportafviklingen. Det skal derfor overvejes, hvorvidt der er behov for at sondre mellem havnene ud fra et nationalt eller lokalt/regionalt perspektiv med henblik på øget prioritering af offentlige investeringer, herunder støttemidler fra EU under forskellige støtteprogrammer. I første omgang skal opmærksomheden rettes mod Infrastrukturkommissionens arbejde om behov for investeringer i baglandsinfrastruktur.

I dag foregår der en god dialog mellem myndigheder, havne, havnevirksomheder, rederier, banevirksomheder og vejtransportorganisationer bl.a. gennem Godstransportens Tænketank. Det er et mål at styrke denne dialog.

Den danske havnesektor er en del af løsningen på denne fremtidige transportudfordring. Havnesektoren er således en vigtig del af regeringens samlede godsstrategi.

Analysen af Havneloven viser, at loven grundlæggende har en god balance for udviklingen af havnesektoren og at det ikke er nødvendigt at ændre afgørende i loven for at nå målene, men der kan være uhensigtsmæssigheder, der tilsiger mindre løbende justeringer af Havneloven.

Grundlaget for Havneloven vil derfor fortsat bestå i at jo større privat ejerskab til havnen og uafhængighed af kommunen, jo flere rettigheder opnår havnen til at udføre opgaver.

Initiativerne og udviklingen af Dansk havnestrategi 2025 vil ske i tæt dialog med berørte parter.

Temaerne vil blive taget op til behandling i efteråret af 2007 og foråret 2008, herunder i Godstransportens tænketank.

### Box 1.2 Temaer for initiativerne til opfølgningen på strategien

#### 1) Barrierer og incitamenter for havnenes valg af organisation:

- Rettigheder for havne med aktieselskabsorganisering
- Samarbejder med udenlandske havne
- Kommunale aktieselskabshavnes deltagelse i udenlandske havne
- Bedre grænseflader mellem havnearealer og havnedrift

#### 2) Forbedring af rammebetingelser

- Nye udfordringer i transportmarkedet
- Drift af lystbådehavne under kommunale aktieselskabs- eller selvstyrehavne
- Kan havne etablere og drive sikre rastepladser, truckstops, motel og anden service som led i funktionen som transportcentre
- Samarbejder mellem havnene efter kommunalreformen
- Evaluering af havnelovens forsøgsordning for udførelse af skibsrelaterede hjælpetjenester
- Samarbejder mellem mindre havne som nyt kriterium for at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester
- Rammevilkår under andre ministerier i relation til Havnelovens bestemmelser

#### 3) Baglandsinfrastruktur

- Kriterier for investeringer i bedre adgang til havnene

#### 4) Bæredygtig havneudvikling

#### 5) Samspillet mellem skib og havn

#### 6) Forenklinger i af de administrative procedurer i logistikkæderne

- Informationsteknologiens anvendelse

#### 7) EU's temadrøftelser for udvikling af en havnepolitik

- 8) Andre spørgsmål af større eller mindre rækkevidde vil altid kunne tages op i forhold til Transport- og Energiministeriet.

## 1.2. Sammenfatning

Godstransporten står i centrum for den globale arbejdsdeling gennem et udbygget net af transportforbindelser mellem områder for produktion og forbrug.

Den længere afstand mellem produktion og forbruger medfører øget anvendelse af transportformer, hvis stærke side er lange transporter fra verdensdel til verdensdel. Det indebærer i høj grad søtransporter. Omvendt bidrager netop en

## 14. | Danske havne til fremtidens transportløsninger

konstant effektivisering og billiggørelse af transportsystemerne til en fortsat udvikling af den globale arbejdsdeling, og at det er muligt, at have den større afstand mellem produktion og forbrug.

De danske havne betjener i hovedsagen skibstrafik i de intereuropæiske transportkæder med længere afstande, men en enkelt havn har også direkte forbindelse til det oversøiske marked.

Den internationale samhandel forventes at vokse i takt med den fortsatte økonomiske vækst og den øgede europæiske integration. I de kommende år forventes stigninger i de samlede godsmængder til, fra og gennem Danmark på mere end 75 pct. frem til 2025<sup>4</sup>.

De større transportmængder giver alt andet lige mere trafik, og trafikken medfører et større pres på infrastrukturen. Det vil give øget trængsel og deraf følgende forsinkelser, forurening m.v.

Med de store udfordringer transportsektoren står over for i de næste mange år, er det afgørende nødvendigt, at de forskellige transportformer udvikles og optimeres med henblik på, at alle transportformerne udvikler de spidskompetencer, der er kendetegnet ved den enkelte transportform, og transportformerne skal udvikle samspillet mellem sig for at optimere effektiviteten i de samlede transportkæder.

Udviklingen af effektive transportsystemer, hvor de forskellige transportformer optimeres og benyttes i den samlede transportkæde er en samtidig del af svaret på fremtidens miljø- og klimaudfordringer.

De centrale elementer i den samlede godsstrategi vil være en veludbygget infrastruktur, gode rammevilkår for transportformerne og et godt samspil mellem transportformerne.

### Box 1.3 Regeringens godsstrategi

En veludbygget infrastruktur  
Gode rammevilkår for transportformerne  
Et godt samspil mellem transportformerne

---

<sup>4</sup> Danmarks Transportforskning i rapporten Fremtidens godsstrømme februar 2006.

### 1.2.1. Havnesektorens centrale rammevilkår

Den danske havnesektors største samfundsmæssige udfordring er en fortsat effektivisering således, at en større andel af den fremtidige transportvækst udføres gennem de danske havne og søtransport, og dermed reducerer presset på vejnettet og transportformerne på landsiden.

Uanset havnesektorens initiativer til løsningen af udfordringen er det vigtigt, at der også fra statslig side gøres status, og at det overvejes, om rammebetingelserne skal reguleres for at skabe de bedst mulige forudsætninger.

#### Box 1.4 Initiativer for havnesektoren siden 2001

- forsøg med modulvogntog til en række havne i Danmark
- deltagelse i analyse af vej- og baneforbindelser til Esbjerg Havn
- den fortsatte brug af 45 fods containere
- 250 mio. kr. til baglandsinfrastruktur ved Århus Havn
- dispensationsordning til at udbyde skibsrelaterede hjælpetjenester
- gennemførelse af sikring af danske havne

Denne rapport søger at afdække problemstillinger, der er en konsekvens af havnenes forskellige rammebetingelser for udøvelsen af deres virksomhed.

#### Box 1.5 Havnesektorens centrale rammevilkår

- havnelovgivning
- infrastrukturen gennem vej- og banefaciliteter samt søvejen
- konkurrencelovgivning
- miljølovgivning herunder sedimenthåndtering
- skattelovgivning
- kommunallovgivning og kommunalfuldmagt
- securitybestemmelser
- isbrydningsregulering
- lodslovgivning

## 1.2.2. Havnenes organisering

Havneloven indeholder 5 forskellige organisationstyper for erhvervshavnene. Statshavne, kommunale havne, kommunale selvstyrehavne, kommunale aktieselskabshavne og private havne.

Der er ca. 120 danske erhvervshavne. I alt knapt 90 havne har international trafik. Havne med international trafik fordeler sig med 20 kommunale havne, knapt 30 kommunale selvstyrehavne, 10 havne er organiseret som aktieselskabshavne, mens de private havne udgør knapt 30 havne.

Til de forskellige havne med kommunal tilknytning giver Havneloven et antal rettigheder og forpligtelser, hvor princippet er, at jo længere havnene bevæger sig mod privat ejerskab og uafhængighed af kommunen, jo flere rettigheder opnår havnene til at udføre opgaver.

Sammenhængen mellem havnenes organisationsform og opgaver fremgår af nedenstående tabel 1.1.

Tabel 1.1 Sammenhængen mellem organisering og opgaver

Organiseringsform	Opgaver			
	Anlæg og drift af havneinfrastruktur	Stille kraner, pak-huse og lign. til rådighed	Forestå havnerelateret operatørvirksomhed	Udføre skibsrelaterede hjælpetjenester
Kommunal havn	•			
Statshavn	•	•		
Kommunal selvstyrehavn	•	•	Krav om dispensation	Krav om dispensation
Helt eller delvist kommunal ejet aktieselskabshavn	•	•	•	Krav om dispensation
Privatretligt organiseret havn	•	•	•	•

Aktieselskabshavnen deltager i dag i den markedsdrevne udvikling, mens den kommunale havn på den anden side kun deltager i meget begrænset omfang.



Havneloven giver mulighed for trinvis at ændre på havnenes organisationsform i takt med ønsker om, at havnen skal spille en større rolle på transportmarkedet.

Med Havnelovens ikrafttræden den 1.1.2000 fik erhvervshavne med kommunal tilknytning for første gang mulighed for at organisere sig som aktieselskaber.

Efter 7 år med Havneloven har kun 8 havne etableret sig som aktieselskaber, og det må derfor vurderes, om der er barrierer for at havnene organiserer sig som aktieselskaber, og dermed får øgede muligheder til at udføre opgaver.

Det skal derfor vurderes, om der er barrierer for havnenes valg af aktieselskabsorganisering

Aktieselskabsorganiseringen vil give havnene mulighed for at udføre mange af de opgaver, de i dag ønsker at udføre. Det er derfor centralt at få afdækket barriererne for valg af havnes privatretlige organisation med henblik på, at havne derigennem kan udføre de ønskede opgaver.

I juni 2005 vedtog Folketinget øgede muligheder for de største havne til efter dispensation fra Transport- og Energiministeriet og under nærmere angivne vilkår at kunne få tilladelse til, at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester.

Det kan konstateres, at der endnu ikke er kommet ansøgninger om ret til at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester.

Der har imidlertid været udtrykt et ønske om, at det kan blive muligt for flere mindre havne at samarbejde om at udbyde skibsrelaterede hjælpetjenester. Ønsket har været fremsat i relation til lodstjeneste i Limfjorden, hvor de mindre havne ikke hver for sig opfylder betingelserne i Havneloven, for i en forsøgsordning at kunne få tilladelse til at udføre de skibsrelaterede hjælpetjenester.

En sådan mulighed vil indebære, at Havneloven skal ændres.

Det skal ske en evaluering af dispensationsordningen til at udføre de skibsrelaterede hjælpetjenester, hvorunder spørgsmålet om samarbejde mellem mindre havne om at udbyde skibsrelaterede hjælpetjenester bliver behandlet.

Med Havneloven fik havne ret til at fortsætte med at varetage de aktiviteter, som de kunne udføre inden havnelovens ikrafttræden den 1. januar 2000. Disse rettigheder omtales i dag som "grandfather rights".

Det indebærer, at havne som i dag er organiseret som kommunale selvstyrehavne kan udføre opgaver, som normalt vil forudsætte, at havnen er organiseret som aktieselskabshavn.

Under indtryk af den øgede konkurrence mellem de danske havne er det et spørgsmål, hvorvidt "grandfather rights"-systemet kan opretholdes på længere sigt. Analysen konstaterer, at det ikke er nødvendigt at justere havnelovens bestemmelser om disse rettigheder.

Den øgede konkurrence mellem de danske havne og mellem de danske havne og udenlandske havne rejser endvidere spørgsmålet om, hvordan det sikres, at konkurrencen så vidt muligt understøtter de danske havnes effektivisering og konkurrenceevne.

En øget markedsdrevet udvikling med flere aktieselskabshavne må antages, at kunne give et sådant incitament.

Interessen for de danske havnes konkurrencesituation har i flere år været samlet om konkurrencen mellem havnene internt i Danmark.

Der har imidlertid bredt sig en erkendelse af, at de danske havne også har konkurrence- og samarbejdsflader til andre europæiske havne. Spørgsmålet er, hvorvidt havneloven har tilstrækkeligt internationalt udsyn, og om havne som et led i de internationale transportkæder skal kunne etablere sig i udlandet og indgå forpligtende samarbejder. Det vil indgå i det videre arbejde med en strategi for havnesektoren.

Udgangspunktet for overvejelserne vil tage sit udgangspunkt i havnelovens principper om en trinvis udvikling af rettigheder i takt med udviklingen af det organisatoriske ståsted. Havne, der er privatretligt organiseret er i fokus for disse overvejelser, mens havne med større tilknytning til kommunerne må bedømmes ud fra kommunalfuldmagtens bestemmelser.

Der skal gennemføres en undersøgelse af mulighederne for, at danske havne med privatretlig organisering kan indgå i nærmere formelle samarbejder med udenlandske havne.

### 1.2.3. Baglandsinfrastruktur

Et væsentligt element for udviklingen af havnesektorens konkurrenceevne er tilstedeværelsen af en effektiv og moderne infrastruktur, der kan medvirke til at øge fremkommeligheden til de enkelte havne.

Staten har ansvaret for hele det overordnede vejnet og jernbaneinfrastrukturen, og har dermed mulighed for gennem investeringsplaner, at forbedre forholdene på de infrastrukturstrækninger, hvor trafikvæksten er størst.

Baglandsinfrastrukturen fra de enkelte havne til de overordnede infrastrukturer kan være afgørende for at skabe den effektive sammenhæng i transportkæderne fra dør til dør, og kan dermed have stor betydning for udviklingen af havnene og for udviklingen af samspillet mellem transportformerne.

På samme måde er også infrastrukturen til søs afgørende for hvilke skibe, der kan komme til den enkelte havn. Også dybden i de eksisterende sejlrender og kanaler til søs kan være en barriere for en eller flere havnes udviklingsmuligheder.

I Sverige er der nedsat en Udredningskommission, der skal stille forslag om havne, der skal gives prioritet i forhold til andre havne, når det gælder statslig finansieret infrastruktur.

Udredningskommissionen skal til det brug fremsætte forslag til udpegning af havne med national svensk betydning. Udredningskommissionen forventer at afslutte sit arbejde i efteråret 2007. Tilsvarende overvejelser pågår i Norge.

Hensigten med arbejdet er at skabe forudsætningen for at opnå mere omkostningseffektive godstransporter.

I det svenske direktiv er det oplyst, at prioriteringen ikke skal betragtes som en endegyldig udpegning, da forudsætningerne for udpegning kan forandres.

Tilsvarende oplyses det, at havne, der ikke bliver prioriterede også i fremtiden kan udgøre en vigtig del af transportsystemet, og at de derfor også kan få deres behov for tilslutning til infrastruktur vurderet i forbindelse med den nationale og regionale infrastrukturplanlægning.

Det kan overvejes, hvorvidt det kan være tjenligt også at identificere danske havne af national betydning, med henblik på øget opmærksomhed på infrastrukturen ved disse havne på en måde, så danske havne ikke taber konkurrencekraften til udpegede svenske havne.

Identificeringen kunne have betydning ved, at statslige investeringer i forbindelse med baglandsinfrastruktur til havne, fortrinsvis bliver kanaliseret til sådanne havne af national betydning.

Lignende overvejelser i Danmark har været taget i brug i forbindelse med allokeringen af midler til baglandsinfrastrukturen i forbindelse med aftalerne om en forsøgsordning for modulvogntog på de danske veje og med adgang til udvalgte havne.

Udgangspunktet har imidlertid været, at der er opstået et konkret behov for tilpasning af infrastrukturen for at kunne gennemføre forsøget med modulvogntog. Det vil sige, at der konkret er sat ind overfor konkrete opståede problemer på infrastrukturen.

Imod en udpegning af havne med national betydning og prioritering i forbindelse med statslige investeringer i baglandsinfrastrukturer er, at havne, som allerede har opnået stor betydning, får mulighed for ekstra udvikling i konkurrencen om de stigende transportmængder, mens havne som ikke har opnået den samme store betydning vil være henvist til andre finansieringskilder for deres baglandsinfrastrukturer.

Et centralt synspunkt er, at markedet er bedst til at udpege de havne, der på sigt vil være de bedste til at løse opgaverne.

Væksten i de enkelte havne bestemmes først og fremmest af havnesektoren selv, men staten kan bidrage til løsning af de enkelte havnes konkrete udfordringer med baglandsinfrastrukturen.

### 1.2.4. Nye havnekommuner

Kommunalreformen den 1.1.2007 har bl.a. medført, at der er havne i godt 80 % af landets kommuner mod hidtil kun ca. 40 %.

Det må forventes, at de nye større kommuner ønsker at forenkle og effektivisere drift og administration for de havne, som er en del af den kommunale administration eller for havne, hvor kommunalbestyrelsen styrer havnen.

Transport- og Energiministeriet tilkendegav før kommunalreformen, at Havneloven ikke umiddelbart var til hinder for samdrift af visse havne, men at ministeriet ville være opmærksom på behov for ændringer i Havneloven affødt af kommunalreformen. Der har kun været enkelte henvendelser om samdrift af havne.

Box 1.6 Transport og Energiministeriet vil være opmærksom på

- konsekvenserne af kommunalreformen
- behov for andre ændringer i Havneloven

### 1.2.5. Havnes økonomiske situation

Transport- og Energiministeriet har i rapporten "Vækst i danske havne" fra november 2005 analyseret havnenes økonomi og overvejet vækststrategien for danske havne.

Analysen viste, at havnene har den fornødne økonomi til at investere i de tiltag, der vurderes som nødvendige, for at havnen kan leve op til de krav, et moderne transportcenter stiller for at kunne deltage i transportkæderne.

Analysen viste endvidere, at de danske havne er meget forskellige både i størrelse, organisation og produktion.

Analyseresultaterne pegede på, at vækst i danske havne forudsætter større havne, som kan udnytte stordriftsfordele og udnytte havnenes potentialer som transportcentre.

Mange byer er opstået i tilknytning til en havn eller omvendt. Gennem tiden har havnen og byen udviklet sig sammen og været afhængige af hinanden. Havnene har været centrum i byernes udvikling, og de ligger som regel også i dag i forbindelse med byernes kerneområder.

De senere år har byerne haft en stigende interesse for at få adgang til at etablere nye erhvervs- og boligområder ned til vandområderne på de eksisterende havnearealer.

Det er udtrykt<sup>5</sup>, at en væsentlig hindring for havnenes overgang til mere forretningsorienterede organiseringsformer, er den tætte tilknytning mellem havnens drift og havnearealerne.

Der skal gennemføres en undersøgelse af, om det er muligt og hensigtsmæssigt at adskille havnearealer og havnedrift på en sådan måde, at kommunalbestyrelserne bevarer kontrollen med byernes potentielle udviklingsarealer ned til vandområderne, mens havneudviklingen varetages af havneselskaber.

### 1.2.6. EU havnepolitik

Det er ikke kun i Danmark, at interessen samler sig om udviklingen af et godt samspil mellem transportformerne for at mindske trafikken på vejnettet.

---

<sup>5</sup> Jævnfør bilag 1 i denne rapport om organisationsformer

Kommissionen fremsatte i 2001 et forslag til et havnetjenestedirektiv med sigte på at øge adgangen til at udføre havnetjenester. Hensigten var, at øge gennemskueligheden ved udvælgelse af operatører i de europæiske havne til at udføre disse opgaver. Forslaget faldt imidlertid ved en afstemning i Parlamentet i efteråret 2003.

Kommissionen genfremsatte i efteråret 2004 et lidt ændret forslag til et havnetjenestedirektiv med sigte på at øge adgangen i de europæiske havne til at udføre havnetjenester. Forslaget kom til afstemning i Parlamentet i januar 2006, hvor det fik et flertal imod sig. Forslaget blev officielt trukket tilbage i marts 2006.

De europæiske havne er organiseret på vidt forskellige måder, hvilket også afspejles i enkelte lande.

Der findes ingen sektorlovgivning i EU for de europæiske havne, men sektoren reguleres af de generelle lovgivningsrammer herunder EU-konkurrencereglerne.

En række EU lande har ingen lovgivning specifikt rettet mod havne, mens Danmark har en havnelov, der bl.a. fastsætter bestemmelser om havnenes organisering, og de forpligtelser og rettigheder havnene har med forskellig organisering.

Kommissionen har i juni måned 2006 igangsat en debat om den fremtidige havnepolitik i EU med et udgangspunkt som:

- Offentlig støtte må gives til udbedring eller fornyelse af infrastrukturen som flere serviceudbydere, rederier m.v. kan bruge (bl.a. kajanlæg, lagerbygninger, logistiksystemer, tilkørselsveje, oprensning af sediment i bassiner og sejlerender, isbrydning, afmærkningsbøjer, energi- og vandforsyning).
- Offentlig støtte må alene anvendes til de bevilgede formål og ikke til krydssubsidiering.
- Reglerne skal gælde for havne med en årlig godsmængde på over 1,5 millioner tons om året. Kommissionen lægger sig derved op ad de eksisterende regler for støtte til havne i det transeuropæiske netværk på transportområdet (TEN-T).

Debatten om den fremtidige EU politik er tilrettelagt som temadrøftelser med organisationer, virksomheder og myndigheder.

**Box 1.7 Hovedudfordringerne i EU havnepolitikken**

- Koncessioner og havnemyndigheder
- Statsstøtte, finansiering og havnetakster
- Miljø og havnesamarbejde
- Rekruttering og andre operationelle flaskehalse
- Logistik, baglandsinfrastruktur og administrative forenklinger
- Forhold til EU's naboer og salgsfremmende tiltag

Det forventes at Kommissionen på et tidspunkt fremsætter retningslinier for statsstøtte til havne. Retningslinierne for statsstøtte kan omfatte etableringen af havneanlæg, driften af havneinfrastruktur og havnetjenesteydelser.

Reglerne forventes at ville operere med en opdeling af havnene efter størrelse. De væsentligste skal ses i relation til

**Box 1.8 Danske EU interesser**

- Etablering af fælles statsstøtte regler for alle havne i EU
- Mulighed for at udbydere af havnerelevante ydelser kan få adgang til at udbyde ydelserne i alle europæiske havne
- Adgang til investeringer i terminaler m.m. i europæiske havne
- Øgede muligheder for effektiviseringer af transportområdet herunder muligheden for anvendelse af store vogntog og ISO containere på tværs af landegrænserne
- Security regler skal tilpasses de enkelte havnes vilkår

Fra dansk side er det opfattelsen, at de forskellige EU støtteprogrammer ikke må forvride konkurrencen til eksisterende skibsruiter. Fra dansk side arbejdes der på, at midlerne så vidt muligt anvendes i forbindelse med etablering af manglende infrastrukturer i havnenes bagland.

## 1.3. Rapportens struktur

Rapportens konklusioner og anbefalinger er sammenfattede i kapitel 1.

I kapitel 2 belyses status for den danske havnesektor.

I kapitel 3 gennemgås havnenes organisering og erhvervsmuligheder.

I kapitel 4 gennemgås eksterne forhold af betydning for havnenes udvikling.

I kapitel 5 fremlægges visioner og målsætninger for havnesektoren mod 2025.



## 2. Havnesektorens funktioner

I dette kapitel præsenteres en status for den danske havnesektor, der danner grundlaget for udviklingen af havnesektoren til fremtidens transportløsninger

### 2.1. Status for den danske havnesektor

Den danske havnesektor spiller en central rolle for godsomsætningen i Danmark. Der er ca. 120 havne, der alle betjener virksomheder i havnenes bagland. Knap 90 havne er godkendt efter EU standarder til at betjene skibe i international fart.

#### 2.1.1. Havnenes godsomsætning

Havnene omsatte i 2005 ca. 100 mio. tons gods. Derved går 70 pct. af Danmarks udenrigshandel via havnene. Hertil kommer ca. 30 mio. tons gods transporteret mellem danske destinationer.

Danmarks udenrigshandel udgjorde i 2005 knapt 100 mio. tons gods. Af de samlede godsmængder blev ca. 70 pct. håndteret via danske havne, mens ca. 24 pct. kom til landet som vejgodstransport.

I de indenlandske godsstrømme transporteres yderligere 30 mio. tons gods mellem danske havne. Heraf transporteres ca. 10 mio. tons gods på færgeruter.

De danske havne og havnesektoren spiller således en central rolle for godsomsætningen og den samfundsøkonomiske udvikling i Danmark.

Havnesektorens betydning skal ses såvel i en transportpolitisk som i en erhvervspolitisk sammenhæng.

De danske havne hører ikke til blandt de største i Europa, men forskellige internationale undersøgelser peger på, at de danske havne har et godt omdømme. Det må anses som et godt udgangspunkt for at udvikle en god havnesektor og dens deltagelse i den internationale konkurrence i transportmarkederne.

Såvel i de globale som i de intereuropæiske forsyningskæder fra produktion til forbrug er havnene det afgørende omdrejningspunkt for transportformernes om-ladning af gods mellem sø- og landtransport og udnyttelsen af de enkelte transportformers stærke side.

Havnenes naturlige funktion for vareudvekslingen mellem sø- og landtransport medfører, at der bliver stor fokus på havnenes rolle som transportcentre og deres evne til at udvikle omkostningseffektive, tidsbesparende havneaktiviteter, og samtidig være udstyret med den nødvendige og moderne teknik til udførelse af opgaverne både i forhold til søtransport og til landtransport.

Centralt for at udvikle havnene til konkurrencedygtige transportcentre står et godt samarbejde med bl.a. havnevirksohmhederne og transportørerne, der alle bidrager til den samlede effektivitet og synlighed for transportcentrene.

Den danske havnesektors største samfundsmæssige udfordring er en fortsat effektivisering således, at en større andel af den fremtidige transportvækst udføres gennem de danske havne og søtransport, og dermed reducerer presset på vejnettet og transportformerne på landsiden.

En række af havnene omsætter stort set kun et enkelt produkt: f.eks. olie i Statoil Havnen i Kalundborg, salt i havne i Mariager Fjord eller moler i Fur Havn i Limfjorden, men de fleste danske havne betjener bredt de opgaver, der efterspørges.

De 25 største danske havne kan opdeles i færgehavne, private specialhavne og andre havne med blandet godsomsætning:

- 3 havne betjener hovedsagelig færgetrafik
- 5 havne er private specialhavne, som i hovedsagen omsætter gods til brug for den tilknyttede hovedvirksomhed, f.eks. kul til kraftværker og olie til raffinerier
- 17 større havne har, udover de traditionelle havneopgaver, udviklet et samarbejde med rederier og havnevirksohmheder om behandlingen af f.eks. containergods eller gods i trailere med andre aktiviteter, der tilfører godset værdi.

Tabel 2.1 De 25 største havne opstillet efter godsomsætning

De 25 største havne i 2005 efter størrelse	Godsomsætning 1000 tons	Færges-havne	Private special-havne	Andre havne	Største godssegment
Fredericia	17.070			x	Råolie
Århus	11.167			x	Færgegods, container
Statoilhavnen	7.781		x		Råolie
København	6.675			x	Mineralsk olie
Rødby	5.241	x			Færgegods
Helsingør	4.290	x		x	Færgegods
Esbjerg	3.783			x	Ro-ro-gods
Kalundborg	3.574			x	Færgegods
Enstedværket	3.502		x		Kul
Frederikshavn	2.979			x	Færgegods
Ålborg Portland	2.960		x		Cement
Ålborg	2.542			x	Mineralsk olie <sup>1</sup>
Odense	2.337			x	Kul, malm og metal
Åbenrå	1.615			x	Ssg, mineralsk olie <sup>2</sup>
Gedser	1.447	x			Færgegods
Hirtshals	1.439	x		x	Færgegods
Rønne	1.402			x	Ssg
Asnæsværket	1.306			x	Kul
Køge	1.278			x	Ssg, færgegods
Randers	1.231	x		x	Ssg, træ
Grenå	1.125	x		x	Færgegods
Kolding	1.118			x	Ssg, træ
Avedøreværket	935		x		Kul
Stålvalseværket	928		x		Træ, jern og stål
Vejle	894			x	Træ, ssg

<sup>1</sup> Grønlandshavn. <sup>2</sup> Sten, grus og sand.

Kilde: Danmarks Statistik

Ved opgørelsen af havnenes godsomsætning bruges Danmarks Statistiks opgørelser af godsomsætningen over kaj mellem skibe og havn. I nogle havne kom-

mer gods også til havnen med lastbil eller tog og forlader havnen igen med lastbil eller tog, hvilket ikke indgår i opgørelsen.

Containeromsætningen var i 2005 ca. 620.000 stk. 20- fods containere (TEU). I perioden 1997 til 2005 blev containeromsætningen i de danske havne forøget med godt 60 pct.

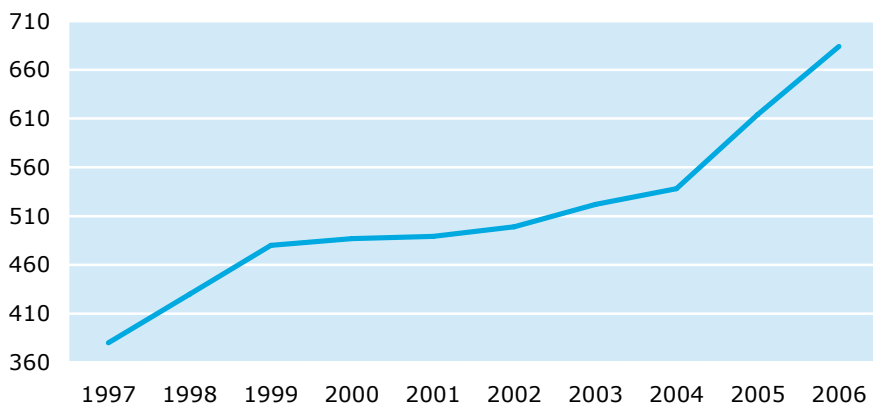
Århus Havn omsatte i 2005 knapt 400.000 stk. 20-fods containere svarende til 2/3 af den samlede containeromsætning i Danmark. København og Ålborg havde henholdsvis 132.000 og 61.000 stk. De tre havne er, udstyret med store containerkraner, de såkaldte portalkraner.

De resterende godt 20.000 containerenheder bliver håndteret i Fredericia, Esbjerg, Rønne, Hirtshals og Hundested. Havnene benytter sig i hovedsagen af svingkraner, som kan håndtere containeroperationer i et vist omfang. Esbjerg Havn har en ældre portalkran som netop er blevet istandsat.

En stor containerkran koster rundt regnet 50 mio. kr. I den største containerhavn i Århus forventer man, at 6 af sådanne kraner skal håndtere havnens 400.000 -500.000 stk. 20- fods containere.

Det må forventes, at med de store investeringsomkostninger i kraner og afsætningsplads, der er forbundet med containerhåndtering i havnene, er der kun begrænset plads til flere større containerhavne, selv med en fordobling af containerstrømmen til og fra Danmark over de næste 20 år.

Graf 2.1 Godsomsætning af container- og ro-ro-gods på større danske havne efter tid



Kilde: Danmarks Statistik  
1.000 TEU (kun containere), containere i alt, udlosset og indladet alt, havne i alt

En fordobling af containerstrømmen vil efter normale økonomiske spilleregler blive håndteret i de havne, der har plads og er mest effektive.

En række af de større havne må forventes fortsat at kunne udvide deres containeromsætning med containere, der skal videre til eller kommer fra Århus, Hamborg og andre EU containerhavne med direkte forbindelse til andre verdensdele.

Investeringerne forbundet med den såkaldte ro-ro trafik i form af løstrailere er langt mindre end for containertrafik, og der skal derfor langt færre operationer til at dække investeringsomkostningerne ved ro-ro trafik.

Ro-ro trafik skal bruge investeringer i lejer til ro-ro skibene, til henstillingsarealer og til køretøjer der kan transportere løstrailere til og fra skibet. Afhængigt af størrelsen af ro-ro skibet, koster et leje til skibene og henstillingsarealer omkring 25 mio. kr. kroner.

Der er i dag ca. 15 havne, der betjener ro-ro trafik, og det må forventes, at flere havne, ud fra en investeringsbetragtning, vil kunne deltage i denne trafik.

Analyserapporten "Vækst i danske havne" viste, at havnene som helhed har en god økonomi, herunder en høj selvfinansiering. Det må vurderes, at den gode økonomi gør det muligt for havnene at foretage de investeringer, som havnene selv vurderer som hensigtsmæssige for at understøtte deres konkurrenceevne.

Selv om ambitionen for de fleste erhvervsaktive havne er, at blive større og mere effektive, er havnenes muligheder nøje forbundet med det udgangspunkt, den enkelte havn har i dag, herunder den geografiske placering i form af tilgængelighed fra vand- og landsiden og baglandets virksomheder og deres efterspørgsel efter transport. Det kan ligeledes give særlige udfordringer for trafikken til og fra havnen, hvis den er placeret i et tæt befolket område.

Øget opmærksomhed i alle havne på havnens effektivitet, havnekapacitet, baglandsinfrastrukturer, veluddannet arbejdskraft samt salgsfremstød i relevante markeder vil være kernepunkterne i de danske havnes evne til at konkurrere med andre indenlandske og udenlandske havne.

Den forventede øgede godsomsætning vil kunne bidrage til større lønsomhed i havnene. Særligt i de større havne kan den øgede lønsomhed inspirere til øgede investeringer i havneinfrastruktur, som kan underbygge havnenes udvikling og imødegå de kapacitetsudfordringer andre europæiske havne er havnet i som f. eks. Rotterdam.

Rapporten "Vækst i danske havne" sammenlignede det økonomiske resultat i de 25 største havne. Resultatet viste, at overskudsgraden er ca. 2,5 gange højere i den største havn med den største godsomsætning i forhold til den mindste.

Gennemførte investeringerne i danske havne i perioden 2001-2006 fremgår af nedenstående tabel 1.3. Tallene omfatter alle de største havne og repræsenterer 89 pct. af omsætningen blandt medlemmer i Danske Havne.

Udviklingen i tallene fluktuerer, men viser en klart stigende tendens, hvor stigningen udgør ca. 85 pct. fra 2001 til 2006.

Tabel 2.2 Investeringer i danske havne i perioden 2001-2006

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Mio. kr.	477	579	424	646	1.089	879	4.094

Kilde: Danske Havne

### 2.1.2. Havnesektorens samfundsmæssige betydning

Havnesektoren har stor betydning for den danske og internationale handel, og dermed også for udviklingen af velstanden, der understøttes af den globale udvikling.

Med udgangspunkt i den stigende interesse i offentligheden for havnesektorens økonomiske og lokaliseringmæssige betydning for byerne og deres opland, har Danske Havne og Syddansk Universitet udviklet en metode, der kan vurdere en havns økonomiske betydning lokalt og regionalt.

Beregningsmetoden kan beregne afledte effekter for en region af økonomisk aktivitet relateret til en bestemt havn og viser de enkelte havnes betydning for den lokale værditilvækst, beskæftigelse og skatteindkomst.

Til brug for beregningen har Syddansk Universitet i første omgang fastlagt, hvilke virksomheder som har væsentlig betydning for 3 forskellige havne. Dette er gjort på baggrund af havnenes samfundsmæssige betydning på beskæftigelsen, indkomstkabelsen og skatteindkomsten.

Beregningerne er i første omgang foretaget for havnene i Kalundborg, Nakskov og Odense. Beregningerne omfatter havnene og havnevirksomhederne, men også andre relevante virksomheder som f.eks. er afhængig af beliggenheden på havnen eller virksomheder, der er leverandører til andre virksomheder på havnen.

Resultaterne fra de tre havne blev præsenteret på Danske Havnes årsmøde i Frederikshavn, og viser, at de virksomheder, som har væsentlig tilknytning til den

enkelte havn ud over den direkte økonomiske betydning, har en væsentlig afledt effekt på andre virksomheder, som leverer leverancer ud af havnen og aktivitet i den lokale og regionale økonomi.

Ud over de indirekte virkninger er der også foretaget beregninger af virkninger, der er en konsekvens af indkomstkabelsen af de direkte og indirekte aktiviteter. Det forbrug, der er en konsekvens af indkomsten, medfører fortsat yderligere aktivitet og dermed arbejdspladser, skatter, indkomster og produktionsværdi.

Tabel 2.3 Betydningen af de tre havne i Odense, Nakskov og Kalundborg

	beskæftigelse <sup>1</sup>	værdiskabelse <sup>2</sup>	skatter og afgifter <sup>2</sup>
Odense	2.321	1.344	385
Nakskov	1.770	1.010	278
Kalundborg	1.732	1.025	310

<sup>1</sup> fuldtidsjob <sup>2</sup> mio. kroner

Kilde: Syddansk Universitet

Lidt forsigtigt kan det konkluderes den danske havnesektor har en væsentlig erhvervsmæssig betydning. Ikke mindst for de direkte etablerede arbejdspladser i havnesektoren, men også for arbejdspladser i virksomheder omkring havnene med direkte eller indirekte tilknytning til havnesektoren.

### 2.1.3. Havneklynger

Et led i et øget samarbejde i havnesektoren kan være etablering af formelle eller uformelle havneklynger, der kan understøtte de samlede aktiviteter med fordele for såvel havneklyngen som den enkelte virksomhed i havneklyngen.

En havneklynge kan for alle praktiske formål defineres som et sæt af uafhængige firmaer og institutioner, der har væsentlig tilknytning til en havn.

Der kan i grove træk identificeres 5 havneklyngeaktiviteter, der skaber den økonomiske aktivitet i en havn og hvorfra, der kan skabes værdi for deltagerne i havneklyngen. Disse er vareekspeditions-, transport-, information samt industri- og handelsaktiviteter.

Det er ikke nødvendigt, at de virksomheder, der er beskæftiget med disse aktiviteter, fysisk er placeret i havnen. En virksomhed, der eksempelvis forarbejder varer, der er indskibet til en havn, vil være en del af havneklyngen, selvom virksomheden er placeret udenfor havnen.

Udviklingen af havneklynger er således knyttet til erhvervsudviklingen i havne-regionen. For de større havne vil det derfor være ønskeligt at skabe bedre integration med erhvervsvirksomheder i de omkringliggende regioner, for at skabe dynamik og fremdrift i den enkelte havn.

Udvikling af regionale havneklynger kan styrke den enkelte havns position som dominerende inden for håndteringen af én eller få typer gods, der er vigtigt for produktionen i den relevante regionale klynge.

Stærke danske havneklynger kan være centrale for udviklingen af konkurrenceevnen for havnene, særligt i lyset af, at selv de største danske havne er små i forhold til de betydningsfulde udenlandske havne i Tyskland, Holland, Belgien.

### 2.1.4. Internationale undersøgelser af danske havne

De danske havne hører ikke til blandt de største i Europa, men forskellige internationale undersøgelser peger på, at de danske havne har et godt omdømme. Det må anses som et godt udgangspunkt for at udvikle en bedre havnesektor.

*World Economic Forum*<sup>6</sup> og den internationale managementskole *International Institute for Management and Development (IMD)* har begge gennem flere år gennemført internationale sammenligninger af landenes komparative styrker og svagheder i relation til at skabe et godt erhvervs-klima, en god konkurrencedygtighed og vækstpotentiale i bred forstand. De to analyser inddrager transport og infrastruktur som vigtige parametre. Danmark indgår i begge analyser.

World Economic Forum offentliggjorde i september 2006 en omfattende international sammenligning af 125 landes komparative styrker og svagheder i form af det såkaldte *Global Competitiveness Indeks (GCI)*. Indekset omfatter mere end 170 indikatorer, herunder indikatorer for transportinfrastrukturen.

Undersøgelsen der er offentliggjort i *The Global Competitiveness Report (GCI) 2006-2007* viser, at kvaliteten af havneinfrastrukturen i Danmark er vurderet til en placering som nummer 6.

Den anden undersøgelse vedrører evnen til at fastholde og udvikle et konkurrencedygtigt erhvervs-klima, offentliggjort i juni 2006 af den schweiziske managementskole IMD i sin årbog *World Competitiveness Yearbook IMD, 2006*.

---

<sup>6</sup> World Economic Forum er en uafhængig international organisation, der hvert år arrangerer topmøder i Davos i Schweiz, hvor en række af verdens ledere og andre meningsdannere mødes for at drøfte globale problemstillinger. Organisationen har hovedsæde i Geneve i Schweiz. Den internationale managementskolen IMD er ligeledes lokaliseret i Schweiz med hovedsæde i Lausanne.



Sammenligningen, der er gennemført for 53 lande og 8 udvalgte regioner på mere end 300 indikatorer, viser, at Danmark hvad angår havne og kanaler er placeret som nummer 2 efter Hong Kong.

Tabel 2.4 Undersøgelser af kvaliteten af havne

World Economic Forum 2006-07	IMD 2006
Havne	Havne og kanaler
1. Singapore	1. Hong Kong
2. Holland	2. <b>Danmark</b>
3. Hong Kong	3. Singapore
4. Tyskland	4. Tyskland
5. Belgien	5. Holland
6. <b>Danmark</b>	6. Finland
7. Finland	7. Island
8. Japan	8. Sverige
9. F. Arabiske Emir.	9. Norge
10. Frankrig	10. Estland
Kilde: "The Global Competitiveness Report 2006-2007", World Economic Forum (2006)	Kilde: World Competitiveness Yearbook, IMD, 2006.

En tredje undersøgelse vedrører havneproduktiviteten i 2005 for Maersk Sealands rute omfattende 13 havne i Japan, Kina og Europa. Undersøgelsen viser, at Århus Havn med 34 løft i timen pr. kran er mere effektiv end andre havne i Europa.

Tabel 2.5 Produktivitet ved containerhåndtering i forskellige havne (2005)

Havneproduktivitet for Maersk Sealand i 13 havne i Japan, Kina og Europa		
Havn	Løft/time - Pr. kran	Løft/time - Pr. Kajplads
1. Yokohama (Japan)	46	161
2. Kobe (Japan)	42	125
3. <b>Aarhus (Danmark)</b>	34	88
4. Nagoya (Japan)	33	79
5. Kaohsiung (Taiwan)	32	109
6. Yantian (Kina)	31	138
7. Tanjung Pelepas (Mal)	31	127
8. Bremerhaven (Tysk)	31	120
9. Hong Kong (Kina)	30	119
10. Algeciras (Spanien)	29	118
11. Rotterdam (Holland)	26	85
12. Göteborg (Sverige)	23	85
13. Felixstowe (England)	18	61

Kilde: På Hugget, maj 2005. TransNews Communications

Undersøgelsen viser endvidere, at Århus Havn på en anden konkurrenceparameter, som løft pr. time pr. kajplads har et potentiale til forbedringer gennem for eksempel yderligere tilgang af krankapacitet til havnen. Århus havn har i februar/marts måned modtaget 2 nye kraner, der kan øge antallet af løft/time pr. kajplads.

De 3 nævnte undersøgelser indikerer, at danske havnes produktion i dag generelt vurderes som konkurrencedygtig, hvilket giver et godt udgangspunkt, når havnene ønsker at deltage i den internationale konkurrence i transportmarkederne. Det indikerer også, at havnene kan yde et vigtigt bidrag til håndteringen af fremtidens transportmæssige udfordringer.

### 2.1.5. Regulering af havne

De europæiske havne er organiseret på vidt forskellige måder.

Der findes ingen sektorlovgivning i EU for de europæiske havne, men sektoren reguleres af de generelle lovgivningsrammer herunder EU- konkurrencereglerne.

En række EU -lande har ingen lovgivning specifikt rettet mod havne. Danmark har en havnelov, der bl.a. fastsætter bestemmelser om havnenes organisering, og de forpligtelser og rettigheder havnene har med forskellig organisering.

Det historiske udgangspunkt for de fleste danske havne har været en tæt forbindelse til det kommunale bagland, hvori havnen ligger. Med den seneste havnelov fra 1999 har sigtet været at understøtte en udvikling af havnene, der så vidt muligt sigtede mod en større uafhængighed af de enkelte kommuner eller fuldstændig privatisering af havnene.

Dette er søgt opnået ved at koble havnens organisationsform sammen med rettigheder til at drive forskellige typer forretningsvirksomhed, som normalt varetages af private. Jo mere privat havnen er organiseret, desto flere aktiviteter må havnen udføre.

Havnelovens princip er, at hvis havnen fuldt ud er organiseret i privatretsligt regi og kommunen ikke har noget ejerskab til havnen, så er der ingen begrænsninger på havnens aktivitetsområde.

I den anden ende af spektret, må havne, som er organiseret som kommunale havne og dermed er tæt på eller del af den kommunale forvaltning kun udbyde havneinfrastruktur såsom dækkende værker, landarealer og havnebassiner.

Mellem disse organisationsformer er der mulighed for at organisere havne som kommunale selvstyrehavne eller som aktieselskaber, hvor kommunen ejer aktierne eller dele heraf.

Tabel 2.6 Sammenhængen mellem organisering og opgaver

Organiserings-form	OPGAVER			
	Anlæg og drift af havneinfrastruktur	Stille kraner, pakhuse og lign. til rådighed	Forestå havnerelateret operatørvirksomhed	Udføre skibsrelaterede hjælpetjenester
Kommunal havn	•			
Statshavn	•	•		
Kommunal selvstyrehavn	•	•	- hvis dispensation opnås	- hvis dispensation opnås
Helt eller delvist kommunal ejet aktieselskabshavn	•	•	•	- hvis dispensation opnås
Privatretligt organiseret havn	•	•	•	•

Den kommunale selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, der udover havneinfrastruktur må stille kraner, pakhuse og lignende til rådighed for havnens brugere.

De kommunale aktieselskabshavne, der er erhvervsdrivende virksomheder, kan udføre de samme opgaver som de kommunale selvstyrehavne, men kan derudover udføre havnerelateret operatørvirksomhed såsom stevedorevirksomhed.

Havneloven har med denne struktur etableret et incitamentssystem, der indebærer, at havnene får flere rettigheder jo mere havnene er organiseret på normale markedsvilkår.

Det kan efter 7 år med Havneloven konstateres, at 10 havne er blevet etablerede som aktieselskaber med helt eller delvist kommunalt ejerskab. Heraf har 3 havne dannet ét fælles aktieselskab.

Tabel 2.7 Fordelingen på havnetyper af havne med international trafik

	Antal havne med international trafik
Kommunale havne	11
Kommunale selvstyrehavne	40
Helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavne	7
Private havne	28

Spørgsmålet er, om de forskellige trin i havnenes udvikling hen til den privatretlige organisering har de rette incitament. Dette spørgsmål analyseres nærmere i kapitel 5.

Ved havnelovens tilblivelse var der en erkendelse af, at nogle havne allerede havde rettigheder eller hidtil havde udført opgaver såvel i relation til stevedorevirksomhed som til skibsrelaterede hjælpetjenester, og at de fortsat skulle have lov til at udføre disse opgaver, uafhængigt af den organisationsform havnen ville vælge. Disse rettigheder benævnes "grandfather rights". Spørgsmålet er behandlet nærmere i kapitel 3.

### 2.1.6. Kommunalreformen og Havneloven

Med virkning fra 1. januar 2007 har Danmark i alt 98 kommuner, hvoraf 80 kommuner har en eller flere havne. Nedenstående tabel viser antallet af kommuner før og efter kommunalreformen og antallet af kommuner med en eller flere havne.

Tabel 2.8 Antal kommuner med havne før og efter kommunalreformen

	Antal kommuner	Kommuner med havne
Før kommunalreformen	267	ca. 100
Efter kommunalreformen	98	80

Hovedparten af de nye kommuner har en eller flere havne. Det må forventes, at flere kommuner ønsker at forenkle og effektivisere driften og administrationen, dels hvor havnen er en del af den kommunale administration og dels for havne, hvor kommunalbestyrelsen styrer havnen.

Transport- og Energiministeriet finder, at der vil være en række muligheder for samdrift inden for havnelovens rammebestemmelser vedrørende kommunale havne, kommunale selvstyrehavne og havne, der er helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber.

Transport- og Energiministeriet har kun haft enkelte henvendelser om hvorvidt påtænkte samdriftsforhold vil være i overensstemmelse med Havneloven. Skulle mange kommuner fremsætte ønsker om samdrift, der ikke er forenelige med den nuværende havnelov, vil sådanne ønsker blive taget under overvejelse ved den førstkomende ændring af Havneloven.

### 2.1.7. Sikring af danske havne

Danmark har ca. 120 havne, der i større eller mindre grad afskiber eller modtager gods.

I 2004 vedtog EU en forordning om securitymæssig sikring af havne med international trafik. Forordningen blev fulgt op med et direktiv fra 2005.

#### Box 2.1 EU forordning 725/2005

- Forordningen har fokus på spillet mellem skib og havneområdet
- Havneområder defineres som anlæg og bygninger til at betjene skibe i international fart
- Der udarbejdes en sårbarhedsvurdering for hvert område
- Der udarbejdes en sikringsplan til hvert område
- Sikringsplanen indeholder konkrete tiltag efter det aktuelle trusselsniveau
- Færger og større skibe i national fart omfattes af regelsættet pr. 1. juli 2007

I alt 87 danske havne valgte at blive sikrede efter forordningens bestemmelser. Som grundlag for havnenes valg har været havnenes egne kommercielle vurderinger af omkostningerne set i forhold til de forventede indtægter. Det må antages, at havnenes beslutninger er truffet ud fra, at de enkelte havne har ønsket at bevare muligheden for at tiltrække skibe i international fart.

#### Box 2.2 EU direktiv 65/2005

- Direktivet har fokus på havnens aktiviteter og infrastruktur som helhed
- Havnens område fastlægges
- Der udarbejdes en sårbarhedsvurdering af havnens område
- Der udarbejdes en sikringsplan for hele området, hvis oprindelig plan ikke dækker
- Sikringsplanen indeholder konkrete tiltag efter det aktuelle trusselsniveau

Med virkning fra 15. juni 2007 skal det seneste EU direktiv om bedre sikring af havne være implementeret. Hensigten med direktivet er at understøtte den sikring, der allerede er sket i havnene efter forordningen. Dette skal ske ved at se havnene som en helhed i stedet for som i dag at se på havnen i sektioner. Generelt forventes de nye direktivbestemmelser ikke at medføre øgede securitymæssige tiltag i havnene.

Imidlertid indeholder den oprindelige forordning fra 2004 flere tempi for implementeringen af sikringstiltag. Der er således bestemmelser om at indenlandske færger over en vis størrelse med virkning fra 1. juli 2007 skal omfattes af sikringsbestemmelserne. Det indebærer, at de involverede færgehavne også skal gennemgå en sårbarhedsvurdering og have udarbejdet en sikringsplan.

Endvidere skal skibe i national fart over en vis størrelse undergives sikringsbestemmelserne, hvilket også er tilfælde for havne, der får anløb af disse skibe.<sup>7</sup>

Det forventes på den baggrund, at antallet af havne med sikringsplaner vil stige lidt med udgangspunkt i de nye bestemmelser. Samtidig kan der være nogen af de oprindelige 87 havne, som ikke fortsat ønsker at opretholde sikringen af havnen.

### 2.1.8. Masterplaner for havnene

Flere havne har udarbejdet en flerårig masterplan med overvejelser om havnens produktion og fysiske udvikling for at opnå et samlet strategisk overblik over den enkelte havns fremtid. I nogle masterplaner indgår også spørgsmålet om afgivelse af arealer til byernes udvikling mod vandområder.

Havnenes arbejde med masterplanerne indebærer bl.a. overvejelser om den fremtidige efterspørgsel efter havnens services og fysiske udvikling. I nogle havne har der endog været tale om hel eller delvis flytning af havnen.

Udover moderniseringer af infrastrukturen i havnene, medfører de samlede overvejelser om havnene, at der i højere grad er gennemført en dialog mellem havnen og havnevirksohederne for at få afstemt forventningerne til den fremtidige indsats.

Tilsvarende er dialogen styrket mellem havnen, offentligheden og den pågældende kommune om ændringer i havnene. Som produkt af den øgede dialog har op-

---

<sup>7</sup> Bestemmelserne er gennemført ved Søfartsstyrelsens tekniske forskrift af 29. november 2006.

mærksomheden også rettet sig mod manglende eller utilstrækkelige infrastrukturer i havnenes bagland, som havnene ikke alene har adgang til at ændre på.

En række havne har udarbejdet sådanne masterplaner, og der er givetvis flere som i større eller mindre udstrækning har gennemført de relevante overvejelser.

Tabel 2.9 Havne med udarbejdede masterplaner<sup>8</sup>

Åbenrå 1999  
 Ålborg omkring 1970 og igen 2006  
 Århus 1997  
 Skagen 2003  
 Odense forventet 2007  
 Nakskov forventet 2007  
 Køge 2001  
 Kolding 2005  
 Kalundborg 2006  
 Hirtshals 2005  
 Hanstholm 2003  
 Fredericia forventet 2007  
 Esbjerg 2005

### Box 2.3 Indhold i masterplaner

#### **Konkret eksempel på indhold i en masterplan**

Kalundborg Havn offentliggjorde i oktober 2006 sin masterplan for havnens udvikling.

#### **Grundlag:**

- flere prognoser for trafikken udvikling,
- vurderinger af den eksisterende infrastruktur
- behovet for nye udviklingsområder

---

<sup>8</sup> Flere andre havne har forskellige typer udviklingsplaner for havnene

### **Tidshorisont 20 år**

**Forudsætning er en** revurdering undervejs, styret af udviklingen

**Rammen for** masterplanen er en beskrivelse af de nødvendige udbygninger på den korte horisont, men også en fastlæggelse af de rammer havnen ser for hele perioden.

### **Mål**

- at fjerne den tunge færgetrafik væk fra byområdet
- at frilægge havnefronten set fra byen
- at udbygge havnearealer
- at få øget vanddybde ved ny kajplads
- at etablere skibstrafik
- at sikre plads til modulvogntog

### **Instrumenter**

- masterplanen vil blive brugt i forbindelse med gennemførelse af en vurdering af virkningerne på miljøet, og den indgår derved i den offentlige planproces og miljøvurdering
- havneinvestering på 431 mio.kr

## 2.2. Dansk godstransport

De samlede godsmængder i dansk udenrigshandel var i 2005 ca. 100 mio. tons gods, hvoraf ca. 70 % blev håndteret via de danske havne, ca. 24 % ved vejgodstransport, mens knapt 6 % blev håndteret som jernbanegods.

Den internationale samhandel forventes, i takt med den fortsatte økonomiske vækst og den øgede europæiske integration, at vokse i de kommende år. Danmarks Transportforskning skønner, at de samlede godsmængder til, fra og gennem Danmark vil vokse med mere end 75 pct. frem til 2025.

De større transportmængder giver alt andet lige mere trafik og øget trængsel, og medfører et større pres på infrastrukturen.

Regeringens strategi for håndtering af de stigende godsmængder består af følgende hovedindsatsområder:



#### Box 2.4 Regeringens godsstrategi

- effektive infrastrukturer med gode hovedforbindelser mellem Danmarks regioner og mellem Danmark og udlandet,
- gode rammebetingelser for effektivisering af de enkelte transportformer
- udvikling af effektive transportcentre og et godt samspil mellem transportformerne.

Samspil mellem transportformerne er indgående behandlet i Transport- og Energiministeriets oplæg af oktober 2006 med samme titel.

Centralt er udfordringen, at transportformerne skal blive bedre til at samarbejde i de tilfælde, hvor det er effektivt.

Den moderne og effektive logistik tager udgangspunkt i, at de enkelte transportformer har forskellige styrkepositioner og kan være et redskab for benyttelsen af flere transportformer, hvor det er den mest effektive løsning.

Det øgede samspil mellem transportformerne kan tillige i en række situationer sikre en bedre udnyttelse af infrastrukturen, og kan dermed bidrage til at reducere de forventede øgede trængselsproblemer og reducere belastningen af miljøet.

Et andet centralt element er, at investeringer i infrastrukturen er grundlaget for høj fremkommelighed i samfundet og reducerer omkostningerne ved handel og transport. Reduktion af trængselsproblemerne kan bl.a. ske gennem investeringer i udbygning af infrastrukturen.

Velfungerende og effektive adgangsveje til havnene er særligt centralt for udviklingen af effektive havne.

#### **Havne som transportcentre**

Havne kan opfattes som transportcentre. I transportcentre sker udvekslingen af gods mellem transportmidler. Transportcentre er infrastrukturanlæg, der kan betjene et eller flere transportmidler, men det er kun i havnene at søtransporten kan serviceres.

Transportcentre såvel i havne som andre transportcentre er økonomisk og tidsmæssigt kritiske punkter for godstransporten på grund af den tid og omkostning,

der er forbundet med omladningen mellem transportformerne i transportcentre.

De betydende danske transportcentre kan kort beskrives som de større havne og færgehavne, de større vejtransportcentre, jernbaneknudepunkterne i Taulov og Høje Tåstrup samt lufthavnene i Billund og København.

Transportcentrenes stærke side er den sammenhæng, centrene giver for samarbejdet i transportkæderne, samt konsolidering af gods og værdiforøgelse i den samlede transportkæde.

Fra nogle transportcentre foretages distributionen af varer, ligesom der kan findes lagerhoteller, pakhuse og andre servicefunktioner. Transportcentrenes funktioner kan herudover omfatte aktiviteter som konsolidering og opsplitning af gods eller anden værdiforøgende virksomhed.

Havnenes kerneopgaver består i anlæg og drift af infrastruktur. Afhængig af den valgte organisationsform kan nogle havne derudover stille kraner, pakhuse m.m. til rådighed, udføre havnerelateret operatørvirksomhed, og hvis havnen har opnået dispensation efter Havneloven, kan den udføre skibsrelaterede hjælpetjenester.

Det afgørende for havnene som transportcentre er, at uanset opgaven, kræver løsningerne tæt samarbejde mellem havne, speditører, skibsmæglere, havnevirk-somheder, vognmænd og rederier eller andre, der kan tilføre transportcentret yderligere aktivitet og kvalitet.

Private havne kan selv forestå disse opgaver, hvis de ud fra deres markeds-mæssige overvejelser ønsker det.

Fokus for havnesektoren er at styrke samarbejdet og arbejdsdelingen mellem de enkelte havne mellem havne og havnevirk-somheder, og dermed skabe grundlag for stordriftsfordele og en løbende effektivisering af driften med fordele for de samlede transportkæder og havneklynger.

I alle danske havne er nærskibsfart et væsentligt element. Ved denne type transporter forstås indenlandske søtransporter eller søtransporter mellem landene i Europa eller i relation til lande med tæt beliggenhed til Europa, f.eks. Rusland eller de nordafrikanske lande i Middelhavet.

De danske havne betjener i dag skibe i nærskibsfart med varieret masse-gods som grus, sand og sten eller olieprodukter, men en række havne modtager eller af-sender også stykgods eller containere og trailere.

Mange forbindelser i nærskibsfart har faste ruteplaner, der sejler som linietrafik.

Et andet transportmæssigt væsentligt søtransportområde er den såkaldte deep sea transport. Herved skal forstås transport med skib mellem kontinenterne som f.eks. Europa og Asien, Amerika eller Afrika.

Kun én dansk havn har i dag en direkte deep sea forbindelse. Det er Århus Havn, der gennem rederiet Maersk Line har direkte forbindelse til Asien en gang om ugen.

På landsiden betjener havnene lastbiler, og visse større havne tillige har jernbanespor, der forbinder havnen med jernbanenettet.

Havnenes betydning i fordelingen af godsstrømmene gør dem til naturlige transportcentre som det nødvendige bindeled mellem søtransport og andre transportformer, og opgaveløsningen har dermed stor betydning for udviklingen af de mest energi- og miljøvenlige transportkæder. Det er en af grundene til at netop havnene spiller en central rolle i forbindelse med f.eks. indførelsen af modulvogntog.

Spørgsmålet er, om den funktionelle opgaveløsning i transportcentrene i havnene nødvendiggør ændringer i de rammer, der er givet gennem Havneloven, eller om opgavefordelingen, der er en konsekvens af havnelovens bestemmelser om sammenhæng mellem rettigheder og pligter, dækker behovet for den nødvendige opgaveløsning og effektivitetsudvikling.

Havneloven giver i dag adgang for aktieselskabshavne til at udføre terminaldrift og f.eks. drift af tanklager, mens kommunale selvstyrehavne kan opnå dispensation til at udføre opgaver, som havnene ikke kan få løst på anden vis.

Fordelingen af denne type opgaver mellem havne med forskellig organisering og andre aktører er dermed veldefineret, og der er ikke nogen indikationer på, at nødvendige opgaver ikke bliver udført.

### **Kategorisering af havne**

I Sverige er der nedsat en såkaldt Udredningskommission, der skal fremsætte forslag til udpegning af havne med national svensk betydning. Hensigten er, at der skal fremkomme forslag om, hvordan havnenes samlede infrastruktur og ressourcer kan udnyttes mere effektivt.

Formålet er at skabe forudsætningen for at opnå mere omkostningseffektive godstransporter.

Som middel til den ønskede effektivisering af udnyttelsen af infrastrukturen skal der fra svensk side identificeres havne af strategisk betydning, og der skal i den sammenhæng stilles forslag om, hvilke havne, der skal gives prioritet i forhold til andre havne, når det gælder statslig finansieret infrastruktur. Det handler bl.a. om prioriteringen af de statslige infrastrukturmidler.

Den svenske havnestruktur er i hovedsagen udviklet, ejet og finansieret med udgangspunkt i den kommunale sektor, og den minder på den måde om de danske havne.

Udredningskommissionen forventer at afslutte sit arbejde i efteråret 2007. Tilsvarende overvejelser sker i Norge.

Det øgede behov i Danmark for at havnene bidrager til løsningen af en større andel af den fremtidige transportvækst og et parallelt ønske om effektive infrastrukturer, retter opmærksomheden hen på de fordele og ulemper, en udpegning af havne kan indebære.

I det svenske direktiv, der danner grundlaget for udpegningen af havne er det specifikt nævnt, at prioriteringen ikke skal betragtes som en endegyldig udpegning, da forudsætningerne for udpegning kan forandres. Der kan stilles spørgsmål ved, hvad det indebærer for havne, der ikke bliver prioriterede.<sup>9</sup>

De udpegede svenske havne får en prioriteret stilling som knudepunkter i det svenske transportsystem. De kriterier, der vil være afgørende for om en havn bliver prioriteret i transportsystemet, omfatter bl.a. godsomsætningen, eksisterende infrastruktur, miljøspørgsmål og udviklingspotentialet.

Det kunne overvejes, om der også i Danmark er grundlag for en sådan overordnet og eksplicit prioritering af havnene. Der er imidlertid både fordele og ulemper.

Identificeringen kunne have betydning ved, at statslige investeringer i forbindelse med baglandsinfrastruktur til havne, fortrinsvis bliver kanaliseret til sådanne havne af national betydning.

Den bedre baglandsinfrastruktur vil have betydning for konkurrencekraften og de udvalgte havnes mulighed for at bidrage til løsningen af samfundets transportudfordringer.

---

<sup>9</sup> Fra svensk side er det noteret, at de ikke prioriterede havne også i fremtiden udgør en vigtig del af transportsystemet. Disse havnes behov for tilsluttende infrastrukturer skal vurderes på sædvanlig vis i den nationale og regionale infrastrukturplanlægning.

Imod en sådan udpegning af havne med national betydning og prioritering i forbindelse med statslige investeringer i baglandsinfrastrukturer taler, at man derved giver havne, som allerede har opnået stor betydning en øget fordel i konkurrencen om de stigende transportmængder. Udgangspunktet er således, at man fra centralt hold ikke nødvendigvis er i stand til at udpege de rigtige havne, d.v.s. de havne som vil have de største vækstpotentialer, eller tage højde for ændringer i markedet. Markedet selv vil alt andet lige være en bedre mekanisme til at foretage denne udpegning.

Hvis man fra centralt hold ikke udpeger de havne, man vil prioritere på længere sigt, så er der risiko for at mange havne investerer i forventning om, at netop de bliver blandt fremtidens vindere.

Men hvis man fra centralt hold på den anden side udvælger de forkerte havne, så er der ligeledes risiko for fejlinvesteringer.

Det er med andre ord bestemt ikke givet, at fordelene overstiger ulemperne ved en såkaldt "picking the winner" strategi.

Spørgsmålet vil også kunne indgå i Infrastrukturkommissionens arbejde.

Udfordringen for havnene og havnesektoren er under alle omstændigheder fortsat at kunne honorere de øgede krav, markedet stiller til effektivitet, priser og forsyningssikkerhed, for derigennem at kunne fastholde de eksisterende markedsandele, og samtidig at få tag i større dele af den forventede vækst.

Flere havne må forventes med afsæt i de generelt større godsmængder at kunne opnå øgede godsmængder til havnen. Større effektivitet ved behandlingen af godset kan tiltrække flere eller større skibe og dermed øge havnenes samlede omsætning.

En statslig strategi i forhold til havnene kunne bestå i øget fokus på havnenes baglandsinfrastrukturer, men med en fastholdelse af den nuværende "ad hoc" tilgang, hvor man ikke på forhånd udvælger et bestemt antal havne fra statens side, men går ind og vurderer mulighederne og behovene konkret, hvis der opstår problemer i forhold til en større havn.

## 2.3. EU og godstransportsektoren

Set ud fra et regionalt europæisk perspektiv har de seneste års åbning af EU overfor flere nye lande fra det østlige Europa medført øget konkurrence i transportsektoren. Samtidig har det større fælles marked øget kravene til transport-

kæderne og kvaliteten af infrastrukturen, fordi den internationale godstransport efter alt at dømme vil vokse markant, herunder i østersøregionen.

Den europæiske infrastruktur har allerede med EU's retningslinier fra 1996 for udvikling af de transeuropæiske transportnet (TEN), været centralt for udviklingen af det indre marked i EU. EU har støttet udviklingen af det indre marked og søgt at optimere effektiviteten af den overordnede infrastruktur. Retningslinierne for de europæiske transportnet har bl.a. til formål at tilbyde infrastrukturer af høj kvalitet.

Alligevel oplever Central- Europa også i dag stærkt trafikerede motorveje og trængsel i centrale transportkorridorer.

Overvejelserne i forbindelse med det voksende transportbehov i Europa og barriererne for fremkommeligheden på vejinfrastrukturen i Centraleuropa har medvirket til et større fokus på søtransportens muligheder for aflastning af det europæiske vejnet. Interessen har endvidere samlet sig om initiativer, der yderligere kan optimere anvendelsen af de eksisterende infrastrukturer.

I sin Hvidbog fra 2001 om EU's transportpolitik frem til 2010 foreslog Kommissionen tiltag, som havde til formål at reducere kødannelser og miljøgener fra transporten. Udfordringen skulle håndteres ved overflytning af gods fra vejtransport til sø- og banetransporter.

Kommissionen fremlagde i juni 2006 sin midtvejsevaluering af hvidbogen. Hovedbudskabet i midtvejsevalueringen var, at der var brug for flere politiske tiltag, hvor vægten i højere grad skulle lægges på optimering af den enkelte transportform frem for at fokusere på overflytning af gods til bestemte transportformer af mere ideologiske grunde.

Hensigten er dermed at fremme effektive transportkæder, hvor de enkelte transportmidlers stærke sider tages i anvendelse.

Denne forståelse af transport, hvor flere transportformer inddrages i de enkelte transportformer har også fået havnesektorens interessenter til i højre grad at opfatte transport i dens helhed på tværs af transportformerne. Det gælder også i den salgs- og markedsbearbejdning f.eks. Europas Maritime Udviklingscenter (EMUC) udøver, som tidligere fokuserede på nærskibsfarten, men som i dag tager udgangspunkt i transportkæder, og udviklingen af transport med anvendelsen af flere transportformer.

Søtransporten har sine styrker med oceangående skibe, de såkaldte deep sea transporter, i de globale transportkæder mellem de interkontinentale havne i Europa og havnene i Østen, Afrika og Amerika.

Valget af transportmiddel fra havnene vil ud over økonomien afhænge af afstanden, mængderne og lastens hastende karakter, for at udnytte de enkelte transportmidlers stærke sider.

Gods, der skal transporteres over lange afstande, vil ofte blive videretransporteret med skib i short sea shipping til andre havne i Europa.

Ved transporter med særlige krav om kort leveringsfrist, bliver godset transporteret med lastbiler direkte til destinationen.

Søtransporten har sine stærke sider i forbindelse med transporter over længere afstande, men også transporter med store mængder er interessante for søtransporten.

Også skibstransporter på kortere strækninger, såsom færgeruter, kan i en række tilfælde være af stor betydning for gennemførelsen af både nationale og internationale godstransporter.

Lastbiltransporter på landevej i Europa er af meget stor betydning for afviklingen af transportkæderne fra dør til dør for trafik. Betydningen er særlig stor over kortere transportstrækninger, hvor vejtransporten er afgørende for fastholdelse og forbedringer af forsynings- og distributionskæder.

Vejtransporterne har typisk alt afgørende betydning for påbegyndelsen eller afslutningen på en transportkæde. Transportformen er især velegnet til transporter med særlige tidsmæssige krav til leveringen. Det samme er tilfældet ved andre forhold såsom hastighed, fleksibilitet og mulighed for gennemførelse af hele transportkæden uden omlastning.

Mellem Nord- og Sydeuropa spiller togtransporterne i dag en vis rolle. Det må forventes at betydningen for trafikken mellem nord og syd og mellem øst og vest i Europa vil kunne blive af større betydning om nogle år, når kapaciteten er udbygget, og når teknik og systemer kan spille sammen på tværs af landegrænser. Det må f.eks. forventes, at en fast forbindelse over Femern Bælt vil kunne styrke jernbanegodstransporterne mellem Skandinavien og Centraleuropa.

Det er ikke kun i Danmark, at interessen samler sig om udviklingen af et godt samspil mellem transportformerne for at mindske trafikken på vejnettet.

Kommissionen har som nævnt i afsnit 1.2.6 fremsat forslag til havnetjenestedirektiv i 2001 og 2004. Forslagene faldt imidlertid ved afstemninger i Parlamentet i efteråret 2003 og i januar 2006

Forslagene er senere officielt trukket tilbage.

De europæiske havne er organiseret på vidt forskellige måder, hvilket også afspejles i enkelte lande.

Kommissionen har i sommeren 2006 igangsat en debat om den fremtidige havnepolitik i EU med et udgangspunkt som:

- Offentlig støtte må gives til udbedring eller fornyelse af infrastrukturen som flere serviceudbydere, rederier m.v. kan bruge (bl.a. kajanlæg, lagerbygninger, logistiksystemer, tilkørselsveje, oprensning af sediment i bassiner og sejlerender, isbrydning, afmærkningsbøjer, energi- og vandforsyning)
- Offentlig støtte må alene anvendes til de bevilgede formål og ikke til kryds-subsidiering
- Reglerne skal gælde for havne med en årlig godsmængde på over 1,5 millioner tons om året. Kommissionen lægger sig derved op ad de eksisterende regler for støtte til havne i det transeuropæiske netværk på transportområdet (TEN-T).

Debatten om den fremtidige EU politik er tilrettelagt som temadrøftelser med organisationer, virksomheder og myndigheder.

#### Box 2.5 EU temadrøftelser om havnepolitik

- Koncessioner og havnemyndigheder
- Statsstøtte, finansiering og havnetakster
- Miljø og havnesamarbejde
- Rekruttering og andre operationelle flaskehalse
- Logistik, baglandsinfrastruktur og administrative forenklinger
- Forhold til EU's naboer og salgsfremmende tiltag

Kommissionen forventes at fremlægge en meddelelse i oktober 2007, der opsummerer den gennemførte temadrøftelse.

Kommissionen har igangsat et arbejde med henblik på at fremsætte retningslinier for statsstøtte til havne. Retningslinierne for statsstøtte kan omfatte etablerin-



gen af havneanlæg, driften af havneinfrastruktur og havnetjenesteydelser. Det er endnu uvist, hvornår disse retningslinier vil blive fremsat.

Statsstøttere reglerne forventes at ville operere med en opdeling af havnene efter størrelse.

EU's transportkommissær har i en tale ved en konference den 1. juni 2007 i den europæiske søhavns organisation ESPO peget på følgende hovedoverskrifter fra debatten om den Europæiske havnepolitik:

- Bæredygtig havneudvikling, hvor miljøbeskyttelse og havneudvikling skal gå hånd i hånd, såvel gennem bedre udnyttelse af de eksisterende havnefaciliteter, men også ved en tidlig integration af miljøhensyn ved havneprojekter og havneudvidelser.
- Indarbejdelse af informationsteknologien i havnene og i nærskibsfarten med henblik på øget konkurrencedygtighed. Havnene bliver ikke kun mødt af udfordringen om øget efterspørgsel, men også med teknologiske forandringer. Særligt den elektroniske teknologi som forventes at ville ændre og simplificere samspillet mellem skib og havn, men også bringe de forskellige maritime transportaktører sammen i et fælles netværk. Det forventes at gøre havnene til et endnu vigtigere element i logistikkæderne.
- Forenklinger i logistikkæderne hvor nærskibsfart og Motorways of the Sea indgår, hvor der særligt peges på initiativer som:

Bedre samarbejde mellem private aktører ("one stop shop"), bedre samarbejde mellem offentlige aktører ("one stop administrative shop"), udveksling af data mellem aktører i transportkæden, hvor de enkelte aktører kun har adgang til de nødvendige data, med respekt af forretningsmæssige forhold.

- Kommissionen forventes i juli 2007 at fremlægge en logistikmeddelelse. Spørgsmålet om forenklede procedurer forventes at blive taget op i den forbindelse.
- Ensartede spilleregler for investorer, operatører og brugere af havnene, herunder statsstøttere regler, havnefinansiering, gennemskuelige tariffer i havnene.

De væsentligste danske EU interesser skal ses i relation til:

- etablering af fælles statsstøtte regler for alle havne i EU
- mulighed for at udbydere af havnerelevante ydelser kan få adgang til at udbyde ydelserne i alle europæiske havne

- adgang til investeringer i terminaler med mere i europæiske havne
- øgede muligheder for effektiviseringer af transportområdet herunder muligheden for anvendelse af store vogntog og ISO containere på tværs af landegrænserne

Fra dansk side er det opfattelsen, at de forskellige EU støtteprogrammer TEN-T og Marco Polo II<sup>10</sup> ikke må forvride konkurrencen til eksisterende skibsruter. Fra dansk side arbejdes på, at midlerne så vidt muligt anvendes i forbindelse med etablering af manglende infrastruktur i havnens bagland, til forhold der kan hjælpe søfarten og til udvikling af havneeffektiviteten.

### 2.3.1. Teknologisk udvikling

Hånd i hånd med den globale produktionsudvikling og arbejdsdeling har udvikling af transportteknologi, informationssystemer og databehandling spillet en stor rolle for udviklingen af den samlede og effektive transportkæde.

Større skibe, en øget anvendelse af containere i stedet for håndtering af stykgods eller masse gods, forbedrede logistiksystemer og mere effektiv anvendelse af IT værktøj muliggør udnyttelse af stordriftsfordele ved søtransport.

Den effektive tilrettelæggelse af transportkæderne fra dør til dør gennem enklere omlastning af gods i containere mellem transportformerne sikrer et relativt hurtigt transportflow.

Som det fremgår af nedenstående tabel er antallet af containere steget 35 pct. i perioden 2002-2005.

Tabel 2.10 Global udvikling i antal containere

	2002	2003	2004	2005
Flåde medio året	13.358.635	14.555.384	16.118.559	17.997.248
Index flåde medio året	100	109	121	135

Kilde: Containerisation International - World Container Census 2006

Udviklingen i brugen af containere fortsætter, og det må forventes, at stadig flere varegrupper vil blive transporteret som containergods de kommende år, dels fordi omladningsprocessen er simpel, dels fordi containere kan stables på containerskibene uden at godset får skader, hvilket nedsætter omkostningerne ved skibstrafikken.

<sup>10</sup> Om Marco Polo II jævnfør bilag 2.

Den fortsatte hastigt voksende anvendelse af containere forudsætter, at containerhavnene, rederier og havnevirksomheder gennem store investeringer i kranmateriel, i landarealer, terminalkapacitet og IT- værktøj er i stand til at følge efterspørgslen.

Særligt kan spørgsmålet om landkapacitet i de store containerhavne som Rotterdam og Hamborg på længere sigt være en bremse for havnenes udviklingsmuligheder.

I Rotterdam Havn bliver mange containere flyttet videre til Antwerpen Havn med henblik på videre transport til eller fra transportsystemerne med indre vandveje i Europa. På samme måde fungerer Lübeck Havn som satellit for Hamborg Havn med jernbane for containertrafikken til og fra Østersøen.

Danske containerhavne har et udviklingspotentiale, hvilket nedenstående tabel over de største europæiske containerhavne viser. Tabellen indikerer, at godsmængden over de danske havne er i mindre end i de store europæiske containerhavne, og at havnene kun mindre omfang har oplevet den containisering af gods som forudsætter en tilstrækkelig volumen.

Det må på den baggrund forventes, at de største containerhavne i Danmark i de kommende år vil mærke stærkt forøget tendens til containerløsninger på stadig flere transportopgaver.

Tabel 2.11 Største europæiske containerhavne 2005

Havn	Land	1.000 TEU's (20 fods ækvivalent)
Rotterdam	Holland	9,287
Hamborg	Tyskland	8,088
Antwerpen	Belgien	6,488
Bremen	Tyskland	3,735
Algeciras	Spanien	3,180
Gioia Tauro	Italien	3,161
Felixstowe	England	2,700
Valencia	Spanien	2,410
Barcelona	Spanien	2,071
Le Havre	Frankrig	2,058
Genova	Italien	1,625
Piræus	Grækenland	1,395
-----		
Gøteborg	Sverige	788
-----		
Århus	Danmark	397
København	Danmark	132

Kilder: Port of Rotterdam, Port of Gøteborg og [www.dst.dk](http://www.dst.dk)

Den større fokus på den samlede forsyningskæde indebærer tillige, at udveksling af information om godset undervejs i forsyningskæden og dets position har fået en central rolle for udviklingen af godstransport i containere og andre enheder.

Dels følger informationer med godset, dels afgives informationer den modsatte vej, så afsender er vidende om, hvor godset befinder sig og er modtaget hos næste led i forsyningskæden.

Den anvendte logistik til håndtering af produktion og transport, bliver i stadig stigende omfang styrende for forsyningskæderne.

## 3. Havnenes organisering og erhvervmuligheder

### 3.1. Havnelovgivningens udvikling

Historisk har der været en tæt sammenhæng mellem udviklingen af de gamle danske købstæder og de havne, der er knyttet til dem. Den første trafikhavnelov fra 1976 fastlagde regler for havnene, der indeholdt en blanding af en kommunal styring og central statslig styring. Havnene skulle bl.a. have godkendt skibs- og vareafgifter, investeringer og visse lån hos det daværende Ministerium for Offentlige Arbejder.

I 1990 tog man et skridt væk fra den centrale styring med en ny trafikhavnelov, der afskaffede godkendelsen af havnenes takstfastsættelse og investeringer. Det var hensigten med ændringen at fremme konkurrencen mellem trafikhavnene gennem en afbureaukratisering.

Bestræbelserne på at opnå en større forretningsmæssig orientering af havnene fortsatte i 1999, hvor der blev vedtaget en havnelov, der gav mulighed for at vælge forskellige organiseringsformer for havnene. Hver organisationsform giver mulighed for at varetage forskellige typer havneopgaver.

Den gældende havnelov fra 2000 gjorde op med den centraliserede styring af havnene og overlod langt den største del af styringen til havnene selv eller kommunerne.

Bortset fra de private havne, er det i dag kommunerne, der vælger den organisationsform, der passer bedst til havnens drift og videre udvikling. Valget af organiseringsform er meget vigtig for den enkelte havn, der skal positionere sig i konkurrence med andre havne – både nationalt og internationalt.

### 3.2. Havneloven – havnenes organisationsformer

Havnelovens opdeling i forskellige organisationsformer varetager både hensynet til den havn, der ikke indgår i konkurrence om gods, eller som udelukkende har en lokal funktion, og den havn der er i konkurrence med andre nationale og internationale havne.

### Box 3.1 Havnelovens organisationsformer

- statshavnen,
- den kommunale havn,
- den kommunale selvstyrehavn,
- den helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavn og
- den private havn.

Den gældende havnelov tilskynder, at havne, der indgår eller ønsker at indgå i konkurrence om godset, gennem tilpasning af havnens organisering kan udvikle havnen i en mere forretningsmæssig retning for på den måde at styrke havnernes konkurrencedygtighed.

Havnelovens forskellige organisationsformer er således afgørende for, om en havn må varetage havnerelateret operatørvirksomhed eller skibsrelaterede hjælpetjenester. Havnerelateret operatørvirksomhed kan eksempelvis være: terminaloperatørvirksomhed, stevedoring og lagervirksomhed. Skibsrelaterede hjælpetjenester kan eksempelvis være: bugsering, trosseføring og lodsvirksomhed.

Havneloven er opbygget således, at de havne, hvis drift er mest uafhængige af den statslige eller kommunale forvaltning, også har mulighed for at varetage flest forskellige typer havnerelaterede opgaver. De havne, hvis drift er tættest knyttet til den kommunale forvaltning, kan alene varetage drift og vedligeholdelse af selve havneanlægget, mens helt private havne ikke er begrænset i deres aktivitetsområde.

#### 3.2.1. Statshavnen

En statshavn styres af transport- og energiministeren, og ministeren kan nedsætte et havneråd til at varetage havnens daglige drift. En statshavn kan varetage anlæg og drift af havneinfrastrukturen samt stille kraner, pakhuse og lignende til rådighed. Indtil år 2000 ejede staten 13 statshavne, men i dag findes der kun tre statshavne, der ligger i henholdsvis Thorsminde, Bøjden og Fynshav. Transport- og Energiministeren har overdraget driften af de statslige havne til Kystdirektoratet.

#### 3.2.2. Den kommunale havn

En kommunal havn styres af kommunalbestyrelsen og er ikke separeret fra kommunens øvrige økonomi. Den kommunale havn er en del af den kommunale forvaltning og må alene varetage anlæg og drift af havneinfrastrukturen. Mange

mindre havne er organiseret som kommunale havne, som eksempler kan nævnes Hasle Havn og Skive Havn.

### 3.2.3. Den kommunale selvstyrehavn

En kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, der styres af kommunalbestyrelsen. Havnens daglige ledelse varetages af en havnebestyrelse, der vælges af kommunalbestyrelsen. Havnebestyrelsen er over for kommunalbestyrelsen ansvarlig for havnens drift og vedligeholdelse, men det er et krav, at kommunalbestyrelsen efter havnebestyrelsens indstilling godkender bestyrelsesvedtægt, regnskaber, optagelse af lån og ansættelse eller afskedigelse af havnechefen.

Den kommunale selvstyrehavn er den organisationsform, der svarer til den tidligere kommunalt styrede trafikhavn, i den tidligere trafikhavnelov. Der findes en lang række kommunale selvstyrehavne. Som eksempler kan nævnes Kalundborg Havn og Esbjerg Havn.

I den tidligere trafikhavnelov var det et krav, at et flertal i havnens bestyrelse var medlemmer af kommunalbestyrelsen. I dag er dette krav ophævet, og hele havnens bestyrelse kan i princippet udgøres af personer uden for kommunalbestyrelsen.

Det er i loven angivet, at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal varetage havnens interesser ved udøvelsen af deres kompetencer, og havnens midler og administration skal være adskilt fra kommunens. Alle disse regler er med til at understrege, at den kommunale selvstyrehavn er en selvstændig enhed.

Den kommunale selvstyrehavn må udover anlæg og drift af havnens infrastruktur også stille kraner, pakhuse og lignende til rådighed med henblik på at betjene havnens brugere.

Den kommunale selvstyrehavn kan desuden efter dispensation fra transport- og energiministeren udføre havnerelateret operatørvirksomhed og skibsrelaterede hjælpetjenester.

Dispensation til at udføre havnerelateret operatørvirksomhed kan opnås i særlige tilfælde, hvis havnen kan sandsynliggøre, at den havnerelaterede operatørvirksomhed ikke fungerer tilfredsstillende i privat regi, og at havnen har forsøgt at tiltrække private operatører for at indgå aftale med disse. Kun en enkelt havn, Holstebro/Struer Havn, har fået en sådan dispensation.

Muligheden for at forestå skibsrelaterede hjælpetjenester, d.v.s. bugsering, trosføring og lodsning er indført som en forsøgsordning og kan gives hvis havnen kan dokumentere, at den i de seneste 3 år har haft en årlig godsomsætning på mindst 1,5 mio. ton gods, og at dens behov for skibsrelaterede hjælpetjenester ikke er opfyldt. De skibsrelaterede hjælpetjenester skal udøves i et selvstændigt skattepligtigt selskab. Tilladelsen kan gives for en periode på op til 5 år, og tilladelsen bortfalder, hvis selskabet giver underskud i 3 på hinanden følgende år.

De største havnes mulighed for at udføre lodsning er først blevet en reel mulighed med liberaliseringen af lodsloven med virkning fra 1. december 2006.

Ingen havne har indtil videre søgt om dispensation til at foretage skibsrelaterede hjælpetjenester.

Der har imidlertid været udtrykt ønske om, at det bliver muligt for flere mindre havne, der ikke opfylder betingelserne i Havneloven for at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester at gå sammen om at udbyde lodstjenesten.

Dette vil imidlertid kræve, at Havneloven ændres, og at der i loven indsættes en sådan bestemmelse.

### 3.2.4. Den helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavn

Havnen, der er organiseret som et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab, er en erhvervsdrivende virksomhed og sidestilles med statslige aktieselskaber i aktieselskabsloven og årsregnskabsloven. Havnen kan ligesom den kommunale selvstyrehavn stille kraner, pakhuse og lignende til rådighed med henblik på at betjene havnens brugere. Derudover kan havnen frit udføre havnerelateret operatørvirksomhed. Som eksempler på helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber kan nævnes ADP A/S og Aalborg Havn A/S.

Transport- og energiministeren kan give havnen dispensation til at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester. Adgangen til at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester for den helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavn er indført som en forsøgsordning efter de samme regler, som gælder i forhold til de kommunale selvstyrehavne. Ingen havne har indtil videre søgt om dispensation til at foretage skibsrelaterede hjælpetjenester.

### 3.2.5. Den privatretligt organiserede havn

Den privatretligt organiserede havn er en havn, der ikke er et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab, men hvis ejerkreds er fuldstændig privat. En privat havns aktiviteter er ikke begrænset i Havneloven.



De private havne, der er omfattet af Havneloven, er typisk havne med en tæt tilknytning til en bestemt virksomhed. Som eksempler kan nævnes Enstedsværkets havn eller Statoils havn ved Kalundborg.

### 3.3. "Grandfather rights"

I Havneloven findes særlige bestemmelser, der giver nogle havne ret til at fortsætte med at varetage havnerelateret operatørvirksomhed og skibsrelaterede hjælpetjenester, som de kunne udføre inden havnelovens ikrafttræden den 1. januar 2000, de såkaldte "grandfather rights". Baggrunden herfor var, at man ikke ønskede at fratage visse havne retten til at udføre aktiviteter, som de før havnelovens ikrafttræden varetog.

Ved behandlingen af lovforslaget til den gældende havnelov blev der stillet spørgsmål om, hvorvidt "grandfather rights" ville skabe en fremtidig ulighed i konkurrencesituationen. I den forbindelse blev der foretaget en undersøgelse af de aktiviteter, som havnene havde på dette tidspunkt. Resultatet fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3.1 Udvalgte havnes "grandfather rights"

Havn	Steve-dore-virk-somhed	Lod-seri	Bug-se-ring	Slæ-be-både	Trosse-føring	Organi-serings-form før 2000	Organise-ringsform efter 2000
Nyborg	Fra 1992					KS	K A/S
Aalborg	Fra 1992					KS	K A/S
Århus		•	•	•	•	KS	KSH
Grenaa			•			KS	K A/S
Hanstholm		•				KS	KSH
Hirtshals		•	•			KS	KSH
Kolding			•			KS	KSH
Randers			•			KS	KSH
Rønne		•	•			KS	K A/S
Vejle			•			KS	KSH

KS: kommunalt styret; KSH: Kommunal selvstyrehavn; K A/S: Helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab

Tabellen viser, at f.eks. Århus Havn kan udføre skibsrelaterede hjælpetjenester, selvom havnen er organiseret som en kommunal selvstyrehavn, der ikke har ret til at udføre den type aktiviteter, medmindre der er givet dispensation.

### 3.4. Overgang fra én organisationsform til en anden

Havneloven indeholder forskellige regler om skift fra en organisationsform til en anden. Der er som regel tale om et selvstændigt valg i kommunalbestyrelsen, der bestemmer havnens organiseringsform. I andre tilfælde vil en havn kunne blive tvunget til at skifte organiseringsform.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte at omdanne en kommunal havn til en anden styreform, hvis den har en årlig godsomsætning på mindst 0,5 mio. ton eller har ladninger af fisk til en årlig ladningsværdi på over 100 mio. kr. Hvis en kommunal selvstyrehavn har haft et samlet negativt driftsresultat i 3 på hinanden følgende år, *skal* havnen overgå til at være en kommunal havn.

Selv om der ikke i selve Havneloven er begrænsninger for omdannelsen af en kommunal selvstyrehavn til en anden organisationsform, helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab / privat havn, kan lovgivning eller bestemmelser under andre ministerier repræsentere barrierer for omdannelse til f.eks. kommunale aktieselskabshavne.

I Havneloven findes ingen regler for omdannelsen af en havn, der er organiseret som et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab eller en privatretligt organiseret havn.

### 3.5. Havnenes valg af organisationsform

Kommunernes valg af organisationsform for havnene kan naturligvis være motiveret af mange forskellige faktorer.

Den kvalitative analyse af valget af organisationsform identificerer en række forhold, der betyder, at havne med udviklingspotentiale vælger en mindre forretningsorienteret organisationsform frem for at gå i retning af en mere forretningsorienteret organisering, jf. tabel 2.5.

Box 3.2 Begrundelser for ikke at omdanne kommunale selvstyrehavne til helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavne

- Den kommunale interesse i havnearealerne
- Muligheden for at gå konkurs
- Private overenskomster i stedet for kommunale overenskomster
- Optagelse af lån på det private marked

- Uklare skattemæssige konsekvenser
- Udbetaling af udbytte til aktionærene

Kilde: Bilag 1 "Organisationsformer"

Disse forhold, der gennemgås nærmere nedenfor, har betydning, hvis der skal ske en øget privatisering af de havne, der har potentiale til opnå større betydning på både det nationale og internationale marked. Den kvalitative analyse af havnenes valg af organiseringsform er beskrevet i bilag 1.

### 3.5.1. Havnearealer

Mange byer er opstået i tilknytning til en havn. Gennem tiden har havnen og byen udviklet sig sammen og været afhængige af hinanden. Kommunerne er derfor stadig interesserede i at have en vis kontrol med anvendelsen af havnenes arealer.

Især i de senere år har der i byerne været en stigende interesse for at få adgang til at etablere nye erhvervs- og boligområder ned til vandet på de eksisterende havnearealer. Dette betyder, at der for de respektive kommunalbestyrelser kan være grund til at overveje henholdsvis valget af havnetype eller et eventuelt salg af aktier i en kommunal aktieselskabshavn.

I Havneloven er det angivet, at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, og at dens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens. Det er imidlertid kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar for havnen, og det er kommunalbestyrelsen, der vælger havnebestyrelsen. Ofte vil det være byrådspolitikere, der sidder i selvstyrehavnens bestyrelse.

Hvis en havn omdannes til en kommunal aktieselskabshavn, kan der i kommunen opstå en fornemmelse af, at kommunen mister indflydelsen på havnens drift, og dermed får vanskeligere at omdanne havnearealer til erhvervs- eller boligområder.

Det forholder sig dog sådan, at kommunen uanset havnenes organisationsform kan styre udviklingen af havnens faste ejendom gennem vedtagelse af en kommune- og lokalplan, der fastlægger anvendelsen af ejendommene. Dette kan ske på to måder:

Kommunen kan udpege områderne som omdannelsesområder i planlovens forstand. Det vil kræve at havneaktiviteten er ophørt, samt at de tilbageblevne virksomheder er under afvikling/udflytning.

Kommunen kan endvidere ændre området fra erhvervsområde til boligområde eller blandet bolig-erhverv i kommuneplanen.

Kommunernes planlægning er som udgangspunkt erstatningsfri regulering. I de tilfælde hvor kommunen ikke ejer arealerne, er vilkårene for gennemførelse af byudvikling og omdannelse af erhvervsarealer vanskeligere, idet kommunen bliver bundet af private ejerinteresser. Det kan i givet fald indebære, at kommunen må erhverve arealer for at sikre gennemførelsen af planlægningen for eksempel ved ekspropriation mod erstatning.

På grund af relationen mellem kommune og en kommunal selvstyrehavn eller en aktieselskabshavn, hvor kommunen ejer hovedparten af aktierne, opstår en sådan situation formodentlig ikke, men de to parter arbejder sammen om en plan, der tjener havnens interesser.

Det må ligeledes antages, at en kommune, som ejer aktiemajoriteten i en aktieselskabshavn, kan have tilsvarende betænkeligheder med at sælge aktier i den pågældende havn. Årsagen hertil er, at havnens ejerkreds så ikke længere udelukkende er den pågældende kommune, men at andre interesser kan påvirke havnens overvejelser om arealanvendelsen i modstrid med de interesser, som kommunalbestyrelsen har for udvikling af den bagvedliggende by i retning af netop havnearealer.

I dette tilfælde vil kommunen ligeledes have mulighed for at styre udviklingen gennem vedtagelsen af en lokalplan.

### 3.5.2. Konsekvenserne af at vælge aktieselskabsformen

En omdannelse af en kommunal selvstyrehavn til en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskabshavn vil betyde, at de overskud der oparbejdes i havnene ikke som tidligere nødvendigvis skal blive i havnene, men kan udbetales til deres aktionærer og dermed i høj grad til kommunerne.

En omdannelse af en kommunal selvstyrehavn til et aktieselskab betyder, at havnene i højere grad skal til at se sig selv som kommercielle virksomheder.

Aktieselskabshavne ser fordele ved deres organisationsform, bl.a. at den giver rammerne for et eventuelt fælles selskab mellem flere havne, der kan samarbejde om udviklingen af en fælles havnedrift.

**Box 3.3 Eksempel på samarbejde mellem havne****Eksempel på samarbejde mellem havne**

Havnene i Fredericia, Nyborg og Middelfart er i dag alle en del af havneselskabet ADP A/S, der driver de tre havne.

Det er blevet fremført, at samarbejdsrelationerne med andre virksomheder bliver nemmere, når havnen er et aktieselskab, fordi der gensidigt er en klar forståelse af de vilkår, hvorunder virksomhederne opererer. Den samme forståelse synes ikke altid at være til stede, når der er tale om kommunale selvstyrehavne.

Aktieselskabsformen betyder også, at havnen opnår retten til at gå konkurs. Kommunen vil i den sammenhæng alene hæfte med sit aktionærindskud, mens kommunen i det lange løb skal dække underskuddet for en kommunal selvstyrehavn.

Der har desuden været peget på en række andre forskelle mellem kommunale selvstyrehavne og aktieselskabshavne. Det kan i den forbindelse nævnes, at en aktieselskabshavn i stedet for det kommunale overenskomsts system bliver underlagt overenskomsterne på det private marked.

På samme måde vil en aktieselskabshavn ikke længere være underlagt den kommunale lånebekendtgørelse, men kan indhente almindelige lån på kommercielle vilkår.

**3.5.3. Skattespørgsmålet**

Havnedrift er som udgangspunkt fritaget for skat. Den kommunale havn er fritaget for skat, mens den privatretligt organiserede havn skal være åben for offentlig trafik, og dens indtægter skal ifølge vedtægtsmæssige bestemmelser anvendes til havnens formål for at opnå skattefritagelse. Hvis en privatretligt organiseret havn således har aktiviteter, der ikke er direkte havnerelaterede eller den ikke er åben for offentlig trafik, vil skattefriheden falde bort, uanset hvor lille en del af havnens samlede aktiviteter, der er tale om.

Hvis en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskabshavn eller en privat havn således udøver aktiviteter, der ikke er direkte havnerelateret, skal dette ske i et skattepligtigt datterselskab. Denne bestemmelse blev indsat i selskabsskatteloven i 2003.

Det er imidlertid usikkert, hvordan lovændringen skal fortolkes. I 2005 afgjorde de lokale ligningsmyndigheder, at Fredericia Havn A/S fra og med 2003 ikke

længere kunne anses for at være fritaget for skat. Fredericia Havn A/S var blevet omdannet til et aktieselskab i år 2000.

Ligningsmyndighedernes afgørelse, der nu er indbragt for landsskatteretten, har betydet en vis usikkerhed blandt havnene. Det forventes, at landsskatteretten træffer afgørelsen inden udgangen af 2007. Skattespørgsmålet vurderes nærmere nedenfor i afsnit 4.3.

## 3.6. Ændring af Havneloven?

Havnelovens udformning er begrundet i et ønske om at gøre havnenes fremtidige rolle i det samlede transportmønster mere dynamisk og konkurrencedygtig.

En af metoderne til at opnå dette var at give havnene mulighed for en mere forretningsorienteret organisering. I dag er Havneloven udformet således, at havnene får flere aktivitetsmuligheder, jo mere de er løsrevet fra den offentlige forvaltning.

Det er således også et politisk mål at fremme den videre privatisering af havnene ved i højere grad at lade det kommunale engagement overgå til private. Hensigten hermed er at tilføre yderligere konkurrence og dermed støtte en øget effektivisering af godstransportområdet.

Det er målet at styrke incitamentet til yderligere privatisering af havnene og at fjerne nogle af de hindringer, som havnene oplever i forbindelse med overvejelser om privatiseringen af havnene. Udformningen af Havneloven lever grundlæggende op til dette formål, men der kan være u hensigtsmæssigheder, der tilsi ger mindre justeringer af Havneloven.

Det drejer sig om ændringer i Havneloven, der vil øge mulighederne for havnenes samarbejde med andre europæiske havne. Det drejer sig om overvejelser, der skal afdække mulighederne for at adskille havnens drift fra havnens arealer, og endelig drejer det sig om ændringer af aktivitetsmulighederne for de kommunale aktieselskabshavne.

### 3.6.1. Bedre muligheder for samarbejde med udenlandske havne

Den danske havnelovgivning har traditionelt fokuseret på konkurrencen mellem havnene i Danmark. I dag har en del havne imidlertid samarbejds- og konkurrenceflader til andre europæiske havne. Havnene indgår som led i de samlede transportkæder med virksomheder og firmaer, der tilrettelægger transport og logistik.

Normalt har man således i forbindelse med havnelovgivningen fokuseret på de nationale forhold – det vil sige, de nationale konkurrence- og samarbejdsflader.

Den øgede globalisering samt væksten i de største danske havne har betydet, at nogle danske havne nu retter blikket mod europæiske konkurrenter og potentielle samarbejdspartnere. Det er derfor nødvendigt med en afklaring af danske havnes muligheder for at samarbejde med udenlandske havne.

De mulige organisationsformer i Havneloven strækker sig lige fra den kommunale havn, der er en del af den kommunale forvaltning til den helt private havn, der ikke har nogen tilknytning til den kommunale forvaltning.

Der er ingen begrænsninger på en privat havns samarbejde med udenlandske havne, mens det er relevant at diskutere i forhold til kommunale selvstyrehavne og havne, der er organiseret som helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber.

#### Box 3.4 Eksempler på samarbejde mellem danske og udenlandske havne

- København / Malmø som en havn
- Århus / Göteborg/ Helsinki med akse Århus og Göteborg som hub for containertrafik til og fra Østersølandene

I det følgende undersøges mulighederne for samarbejde med udenlandske havne for henholdsvis den kommunale selvstyrehavn og den kommunale aktieselskabshavn.

#### **Den kommunale selvstyrehavn**

I Havneloven er det angivet, at den kommunale selvstyrehavn skal forestå anlæg og drift af havneinfrastruktur. Derudover er det muligt for havnen at få dispensation til at forestå havnerelateret operatørvirksomhed og skibsrelateret hjælpetjenester. Havneloven sætter dermed grænser for havnens aktivitetsmuligheder. Der nævnes ikke direkte i loven, at selvstyrehavnen må samarbejde med udenlandske havne.

Den kommunale selvstyrehavns muligheder for at samarbejde med udenlandske havne i dag skal afgøres ved fortolkning af havnelovens bestemmelser. Fortolkningen er selvfølgelig afhængig af, hvilken type samarbejde der er tale om. Dette belyses nedenfor med tre eksempler.

I det første eksempel tages udgangspunkt i ejerskab af en udenlandsk havn, og i det andet eksempel tages udgangspunkt i finansiel deltagelse i en udenlandsk havn. I det tredje eksempel tages udgangspunkt i en forretningsmæssig samarbejdsaftale mellem en dansk og en udenlandsk havn.

Et *fuldstændigt ejerskab* af en udenlandsk havn skal forstås således, at den udenlandske havn købes af den danske kommunale selvstyrehavn. I Havneloven er det angivet, at den kommunale selvstyrehavn styres af den kommune den ligger i. Denne bestemmelse kan ikke udstrækkes til, at en kommunalbestyrelse gennem et fuldstændigt ejerskab kommer til at styre en havn ikke blot i en anden dansk kommune men i udlandet.

En kommunal selvstyrehavns *finansielle deltagelse* i en udenlandsk havn skal forstås som at havnen har indskudt midler i den udenlandske havn og på den måde erhvervet et delvist ejerskab til havnen.

I den gældende havnelov er området for samarbejdet med private uden for havnens kerneområder indskrænket i forhold til tidligere praksis. Tidligere havde selvstyrehavne adgang til at udføre eksempelvis stevedorevirksomhed i selskabsform i samarbejde med private virksomheder. Denne adgang blev afskåret med vedtagelse af den nuværende havnelov, jf. lovens bemærkninger.

Den kommunale selvstyrehavn vil således ikke kunne indgå samarbejder med private virksomheder uden for dens lovbestemte aktivitetsområde, dvs. anlæg og drift af havneinfrastruktur samt en eventuel dispensation til at varetage havnerelateret operatørvirksomhed eller skibsrelaterede hjælpetjenester.

I bemærkningerne til Havneloven er det også angivet, at hvis havnen ønsker at konkurrere med private, sker det bedst i aktieselskabsform, dvs. ved omdannelsen af havnen til et aktieselskab.

Det vil derfor være udelukket, at en kommunal selvstyrehavn deltager finansielt i en udenlandsk havn.

Det er angivet i bemærkningerne til den gældende havnelov, at havnen frit kan *indgå forretningsmæssige aftaler*, inklusive langtidskontrakter med private virksomheder, uanset om disse hører til udenfor havnens aktivitetsområde.

Det vil derfor være muligt for havnen at indgå længerevarende samarbejdsaftaler med udenlandske havne. Det kunne f.eks. være længerevarende samarbejde, hvis en dansk havn går sammen med en udenlandsk for at udvikle fælles eller kompa-



tible IT-systemer, der kunne øge håndteringshastigheden og evt. kommunikationsvanskeligheder.

### **Den kommunale aktieselskabshavn**

Havneloven bestemmer, at en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskabshavn kan varetage de samme opgaver som en kommunal selvstyrehavn samt udføre havnerelateret operatør virksomhed. Derudover kan havnen få dispensation til at udføre skibsrelaterede hjælpetjenester. Der er ikke angivet i loven om den kommunale aktieselskabshavn må samarbejde med udenlandske havne.

Inden for havnens aktivitetsområde kan havnen ifølge lovens bemærkninger "indgå strategiske partnerskaber (herunder i nye selskabsdannelser)". Det betyder, at havnen inden for sit aktivitetsområde kan indgå i selskaber alene eller sammen med private.

I modsætning til en kommunal selvstyrehavn er en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskabshavn ikke underlagt kommunalbestyrelsens styring. I lovens bemærkninger er det angivet, at det er sigtet, at havnen etableres "... med vægt på erhvervs erfaring og kompetence i ledelsen..."

I overensstemmelse med aktieselskabslovens bestemmelser er det generalforsamlingen, der vælger havnens bestyrelse. I praksis vil kommunen derfor med baggrund i sit ejerskab kunne have en stor indflydelse på havnens ledelse.

I det følgende analyseres den kommunale aktieselskabshavns muligheder for at samarbejde med udenlandske havne. På samme måde som ovenfor tages udgangspunkt i tre forskellige samarbejdsformer: fuldstændigt ejerskab af en udenlandsk havn, finansiel deltagelse i en udenlandsk havn og samarbejdsaftaler med en udenlandsk havn.

Visse danske aktieselskabshavne kunne have fordel af at et *fuldstændigt ejerskab* af en udenlandsk havn. Det er imidlertid ikke havnelovens intention, at danske kommuner skal være involveret i drift af havne uden for kommunens grænser, hvilket også fremgår af lovens bemærkninger.

I havnelovens bemærkninger er det angivet, at "Det forudsættes, at kommuner alene kan etablere og eje havneaktieselskaber med det formål at videreudvikle og drive havne beliggende i den pågældende kommune."

Det er således ikke tilladt for en havn i en kommune at drive en havn i en anden kommune. Det betyder, at det ikke er muligt for en kommunal aktieselskabshavn at drive en havn i udlandet.

Det næste spørgsmål er om en kommunal aktieselskabshavn vil have mulighed for *finansiel deltagelse* i en udenlandsk havn, det vil sige om en kommunal aktieselskabshavn vil have mulighed for et delvist ejerskab af en udenlandsk havn. I Havneloven er det angivet, hvad en havn organiseret som et helt eller delvist kommunalt aktieselskab må beskæftige sig med. Hvis en aktivitet ikke må antages at være omfattet af de nævnte aktiviteter, kan de ikke varetages af havnen.

Spørgsmålet er derfor, om et delvist ejerskab af en udenlandsk havn kan indeholdes i havnelovens bestemmelser om aktivitetsområdet for en helt eller delvis kommunalt ejet aktieselskabshavn. I havnelovens forarbejder er der ikke angivet noget om dette.

Der kan både anføres argumenter for og imod, at en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskabshavn har lov til at deltage finansielt i en udenlandsk havn.

Imod kan anføres, at drift og anlæg uden for udenlandsk havnevirksomhed ligger uden for den kommunale aktieselskabshavns aktivitetsområder, der i Havneloven er angivet til at være "anlæg og drift af havneinfrastruktur", hvis dette forstås som havnens egen infrastruktur. Et andet argument imod kan være, at havnen gennem et delvist ejerskab af en udenlandsk havn kan komme til at drive virksomhed, som ikke er tilladt i henhold til den danske havnelov. Endelig kan det anføres som et argument imod, at kommunen gennem sit ejerskab af havnen vil få mulighed for at drive erhvervsvirksomhed i udlandet, hvilket ikke er i overensstemmelse med kommunalfuldmagtens principper.

Det taler imidlertid for disse havnes mulighed for finansiel deltagelse i en udenlandsk havn, at de ifølge havnelovens forarbejder har fuld frihed til at optimere sin profil, herunder i nye selskabsdannelse, og træffe de nødvendige langsigtede dispositioner.

Det må derfor anses for tvivlsomt, hvorvidt kommunale aktieselskabshavne har mulighed for at deltage finansielt i udenlandske havne, og en fuldstændig afklaring af spørgsmålet vil kræve en lovændring.

På samme måde som kommunale selvstyrehavne kan indgå langtidskontrakter med udenlandske havne kan helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavne også indgå *forretningsmæssige aftaler* med udenlandske havne.

Tabel 3.2 Mulighederne for samarbejde med udenlandske havne i dag, jf. Havneloven.

Samarbejdsformer (i forhold til en udenlandsk havn)	Kommunal selvstyrehavn	Kommunal aktieselskabshavn
Fuldstændigt ejerskab	nej	nej
Finansiell deltagelse	nej	tvivlsomt
Samarbejdsaftaler	ja	ja

Flere havne har udtrykt ønske om at knytte et tættere samarbejde med udenlandske havne, end det er muligt med havnelovens nuværende rammer.

Det er målet, at havnenes produktivitet skal effektiviseres, så en større del af den fremtidige transportvækst håndteres gennem de danske havne. Det er derfor også nødvendigt at fokusere på de muligheder for effektivisering, der ligger i samarbejdet med andre europæiske havne.

Havne, der alene ejes af private, kan i dag frit foretage investeringer i udenlandske havne. Det er et godt udgangspunkt, der stemmer overens med tankegangen i Havneloven.

Mange af de danske havne, der har potentiale til at skabe sig en fremtrædende rolle i den europæiske konkurrence er imidlertid organiseret som helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber. Disse havne bør gives en større mulighed for at samarbejde med udenlandske havne.

Det bør derfor overvejes, om Havneloven bør ændres, så det afklares i hvilket omfang kommunale aktieselskabshavne kan varetage havneaktiviteter i andre lande.

Det foreslås derfor, at aktieselskabshavne, hvor under en vis procentdel af aktierne er kommunalt ejede, får mulighed for finansiell deltagelse i en udenlandsk havn.

En sådan lovændring ville således være et forsøg på at styrke de danske havnes muligheder for et tættere samarbejde med udenlandske havne, samtidig med at det ville styrke incitamentet for en yderligere privatisering af havnene.

### 3.6.2. Adskillelse mellem havnedrift og havnearealer

Det er blevet fremført, at det er en væsentlig hindring for havnenes overgang til en mere forretningsorienteret organiseringsform, at havnearealerne er så tæt knyttet til havnens drift.

Det bør derfor overvejes, om det er muligt at adskille havnearealer og havnedrift på en sådan måde, at kommunalbestyrelserne bevarer kontrollen med byernes potentielle udviklingsarealer ned til vandet, mens havneudviklingen varetages af havneselskaberne.

I Københavns Havn A/S varetager havnen byudvikling af havneområderne, arealdisposition og udnyttelse af havnenes rekreative muligheder. Selve havnedriften varetages derimod af det dansk-svenske selskab CMP AB, der ejes ligeligt af Københavns Havn A/S og Malmö Port AB.

For at tilskynde flere kommunale selvstyrehavne til at overgå til aktieselskabsform, kunne man overveje en lignende generel bestemmelse indsat i Havneloven. Bestemmelsen kunne enten være en udvidelse af beføjelserne for den helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavn eller en helt ny organiseringskategori.

Den kommunale aktieselskabshavn skulle således tage sig af havnedriften, mens ansvaret for havnearealerne, herunder ansvaret for byudviklingen af havnearealer i overensstemmelse med kommuneplanen kunne placeres i et selvstændigt selskab.

### 3.6.3. Ændring af bestemmelser om "grandfather rights"

Der blev peget på, at konkurrencen mellem de danske havne ikke foregår på lige vilkår, da visse havne har mulighed for at udføre en række aktiviteter, såsom skibsrelaterede hjælpetjenester og havnerelateret operatørvirksomhed, uden samtidig at opfylde de krav der er i Havneloven til havnens organisationsform.

Allerede ved indførelsen af Havneloven var det et meget beskedent antal havne, der ville kunne bevare muligheden for at udøve henholdsvis havnerelaterede operatørvirksomhed og skibsrelaterede hjælpetjenester, og Transport- og Energiministeriet konkluderede, at indførelsen af "grandfather rights" ikke kunne anses for at medføre ulighed i konkurrencesituationen.

Nyborg og Aalborg havne havde på grund af bestemmelsen om "grandfather rights" mulighed for at fortsætte udøvelsen af havnerelateret virksomhed. De to havne Nyborg og Aalborg er i dag etableret som kommunale aktieselskabshavne, og har dermed ret til at udføre stevedorevirksomhed uanset bestemmelsen om "grandfather rights".

Der er i dag ikke andre havne tilbage med disse rettigheder til at udføre stevedo-  
revirksomhed.

Århus havn havde på grund af bestemmelsen om "grandfather rights" mulighed for at fortsætte med flere forskellige typer skibsrelaterede hjælpetjenester, som andre kommunale selvstyrehavne ikke kunne udføre. Efterfølgende er det blevet muligt for kommunale selvstyrehavne og helt eller delvist ejede aktieselskabs-  
havne at få dispensation til at varetage skibsrelaterede hjælpetjenester, hvis hav-  
nen de seneste 3 år har haft en årlig godsomsætning på mindst 1,5 mio. ton.

Ingen danske havne efter halvandet år benyttet sig af lovens nye muligheder for  
at varetage skibsrelaterede hjælpetjenester.

Meget peger derfor på, at det ikke er nødvendigt at justere havnelovens bestem-  
melse om "grandfather rights".

#### 3.6.4. Samarbejder mellem mindre havne om at udbyde skibs- relaterede hjælpetjenester

Der har været udtrykt ønske om, at det kan blive muligt for flere mindre havne at  
samarbejde om at udbyde skibsrelaterede hjælpetjenester. Ønsket har været  
fremsat i relation til lodstjeneste i Limfjorden, hvor de mindre havne ikke hver  
for sig opfylder betingelserne i Havneloven, for i en forsøgsordning at kunne få  
tilladelse til at udføre de skibsrelaterede hjælpetjenester. En sådan mulighed vil  
indebære, at Havneloven skal ændres.



## 4. Havnenes udvikling påvirkes af flere forhold

I det følgende skitseres flere forhold, som direkte eller indirekte har betydning for havnenes drift, organisering eller deres udviklingsmuligheder:

- kommunalfuldmagten
- konkurrencereglerne
- havnenes skatteforhold
- miljøspørgsmål
- lodsvæsenet og isbrydning
- havnene som en del af den danske kulturarv

### 4.1. Kommunalfuldmagten

Kommuner har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Kommunalfuldmagtsreglerne har deres retlige grundlag blandt andet i det forhold, at kommunerne har midler, der ikke er disponeret over til lovbestemte opgaver, men som kommunerne selv kan disponere over til andre opgaver.

Baggrunden for kommunalfuldmagtsreglerne skal søges i de fælles interesser og behov i lokalsamfundet (den kommunale interesse). Dette moment er det element, der i de konkrete tilfælde anses at begrunde kommunal opgavevaretagelse på ulovbestemt grundlag.

#### 4.1.1. Eksempler på kommunalfuldmagtens indhold

Som eksempler på opgaver, som kommuner lovligt kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, kan nævnes, at kommuner har en vid adgang til at iværksætte aktiviteter til fremme af borgernes fritids- og friluftsliv, herunder støtte til foreninger. Endvidere er kultur- og idrætsområde nogle af kommunalfuldmagtens kerneområder. Kommuner har tillige adgang til med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne at fremme turisme, visse undervisningsaktiviteter samt generel erhvervsudvikling, ligesom kommuner har mulighed for at varetage miljøhensyn.

Kommunalfuldmagtsreglerne indebærer imidlertid også en række begrænsninger i kommuners mulighed for at udføre opgaver.

Det antages efter kommunalfuldmagtsreglerne, at de opgaver, som en kommune kan påtage sig, som udgangspunkt skal være geografisk afgrænset til den pågældende kommunes område (lokalitetsprincippet).

Det antages desuden, at kommuner ud fra det såkaldte opgavefordelingsprincip som udgangspunkt ikke kan varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelsen af opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler eller tilkommer statslige eller andre offentlige myndigheder at løse. Som eksempel herpå kan nævnes forsvarsopgaver og diplomatiske opgaver, som hører under staten.

Det er endvidere antaget, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der hører under henholdsvis den offentlige og den private sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensynet til kommunens økonomi. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

En kommune må som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel yde støtte til en privat erhvervsvirksomhed.

#### 4.1.2. Kommunalfuldmagten og havnene

Kommunerne har i tidens løb – før området blev lovreguleret – med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne deltaget i havnedrift.

Kommuners deltagelse i havnedrift er nu reguleret i Havneloven, der bl.a. udvider kommunernes muligheder for at udøve erhvervsvirksomhed.

Havneloven er derfor en nødvendig forudsætning for de dispositioner og aktiviteter, som havne med kommunal tilknytning ønsker at udføre.

### 4.2. Konkurrencelovgivningen

Den danske konkurrencelov og de EU-retlige konkurrencebestemmelser gælder for havnene og havnevirksomheder på samme måde som for andre private og of-



fentlige virksomheder. Det betyder, at reglerne om misbrug af dominerende stilling, indgåelse af konkurrencebegrænsende aftaler, fusionskontrol samt statsstøttere reglerne også gælder for havnene. Dette fremgår ligeledes af havnelovens bemærkninger<sup>11</sup>.

Både de danske og de EU-retlige regler forbyder som udgangspunkt virksomheder at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller følge at begrænse konkurrencen. Det er ikke et krav, at den indgåede aftale er juridisk bindende, og i det hele taget kan den ulovlige aftale være mere eller mindre uformel. Det afgørende er, at to eller flere virksomheder har samordnet deres praksis vertikalt eller horisontalt.

Der gælder også et forbud mod, at en eller flere virksomheder misbruger en dominerende stilling. Det vil sige, at virksomheden eller virksomhederne indtager en dominerende stilling på markedet, og desuden misbruger denne stilling til at udøve en adfærd over for handelspartnere, som er mulig pga. den dominerende stilling.

Det kan eksempelvis være misbrug, at påtvinge urimelige købs- eller salgspriser, eller at stille ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som på den måde stilles ringere i konkurrencen. Man kan dog forestille sig mange andre former for misbrug.

Konkurrenceloven indeholder også regler om ulovlig statsstøtte. Ifølge konkurrenceloven er det således muligt for Konkurrencerådet at udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal betales tilbage. Påbudet kan udstedes, når støtten enten har haft til formål eller følge at forvride konkurrencen, eller når den ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

Påbud om tilbagebetaling af støtte kan rettes til private erhvervsvirksomheder, selvejende institutioner samt helt eller delvist ejede offentlige selskaber.

Konkurrencerådet har desuden mulighed for at gribe ind over for offentlig regulering, som vurderes at have skadelige virkninger for konkurrencen. Konkurrencerådet kan således afgive en begrundet udtalelse til den ansvarlige minister om forholdet. Den ansvarlige minister skal efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren svare på Konkurrencerådets udtalelse inden fire måneder.

De danske havne er organiseret i forskellige organisationsformer, der giver havnene forskellige aktivitetsmuligheder. Dette betyder, at havnene er underlagt for-

---

<sup>11</sup> Lbkg nr. 785 af 8. august 2005

skellige konkurrencevilkår. Desuden vil visse havne i medfør af lovgivningen have adgang til andre former for aktiviteter, som ikke er mulige for en havn med en tilsvarende organiseringsform. Hertil kommer særlovgivningen i forhold til Københavns Havn.

Havnenes geografiske placering samt deres placering i forhold til den transportmæssige infrastruktur spiller også en betydelig rolle for havnenes forskellige konkurrencevilkår. Det samme gælder for havnenes besiddelse af særlige eller store anlægsfaciliteter.

### 4.3. Havnenes skatteretlige forhold og den verserende sag mellem ligningsmyndigheder og Fredericia Havn A/S

I modsætning til andre danske virksomheder kan danske havne efter omstændighederne være fritaget for skat. Der kan imidlertid være tvivl om, hvordan reglerne om skattefritagelse skal anvendes på havnene.

De danske havne kan være fritaget fra skat i henhold til to forskellige bestemmelser i selskabsskatteloven. For det første kan en kommunal havn eller en statsejet havn været fritaget i sin egenskab af statslig institution eller kommunal virksomhed. For disse havne gælder en ubetinget fritagelse fra skat.

For det andet kan en privatretligt organiseret havn være fritaget, hvis den er åben for offentlig trafik, og hvis dens indtægter ifølge vedtægtsmæssige bestemmelser skal anvendes til havnens formål. Hvis en privatretligt organiseret havn således har aktiviteter, der ikke er direkte havnerelaterede, vil skattefriheden falde bort, uanset hvor lille en del af havnens samlede aktiviteter, der er tale om.

Der kan være tvivl om, hvordan kommunale selvstyrehavne skal kategoriseres i forhold til selskabsskattelovens regler. I forbindelse med ændringen af Havnelloven i 1999 blev spørgsmålet rejst, og det blev fastslået, at det måtte være op til ligningsmyndighederne og i sidste instans domstolene, at afgøre de kommunale selvstyrehavnes skatteretlige status. Skattemyndighederne har ikke rejst sager om de kommunale selvstyrehavnes skattepligt.

I 2003 blev selskabsskattelovens bestemmelse om den betingede fritagelse for havne ændret, og der blev indsat en bestemmelse om, at en fuldstændig skattepligtig undgås, hvis havnens ikke-havnerelaterede aktiviteter blev udskilt i et skattepligtigt datterselskab. I bemærkningerne til ændringsloven er det både angivet, at lovændringen *ikke* giver anledning til ændring i praksis, og at ændringen giver de berørte parter mulighed for at omorganisere deres aktiviteter.

I medfør af Havneloven har alle havne som udgangspunkt pligt til at modtage skibe, i det omfang pladsforholdene tillader det. Bestemmelsen kan dog fraviges, hvis transport- og energiministeren i tilladelser i henhold til tidligere lovgivning har bestemt andet. Havnelovens bestemmelse om modtagepligt er derfor i overensstemmelse med kravet om, at havne skal være åbne for offentlig trafik for at opnå skattefrihed.

Selskabsskattelovens krav om, at havnene udelukkende må beskæftige sig med havnerelateret virksomhed, er også i overensstemmelse med havnelovens bestemmelser om de aktiviteter, som de kommunale selvstyrehavne og de helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavne kan varetage. De privatretligt organiserede havnes aktiviteter er ikke begrænset i Havneloven.

Selvom Havneloven og selskabsskatteloven stiller de samme betingelser for de kommunale selvstyrehavnes og helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavnes aktiviteter, er der i praksis opstået tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem de to regelsæt.

I år 2000 blev Fredericia Havn omdannet fra kommunal havn til aktieselskab, og i 2005 afgjorde de lokale skattemyndigheder, at Fredericia Havn, med virkning fra selskabsskattelovens ændring i 2003, ikke kunne antages at være undtaget fra skattepligt.

Begrundelsen for afgørelsen var, at fire lejemål ikke var udlejet til havnerelaterede formål, og at havnen således ikke anvendte sin indtægt til havnerelaterede formål. ADP, der ejer Fredericia Havn, har oplyst, at lejeindtægterne fra de omstridte lejemål udgør mindre end én procent af havnens samlede indtægter, og at afgørelsen vil koste havnen 15 mio. kr.

Sagen er nu indbragt for landsskatteretten, der endnu ikke har afgjort den. Fredericia Havn har overført de omstridte aktiviteter til et datterselskab, for at være sikre på at være fritaget for skat i fremtiden.

Indtil sagen er afgjort, vil den give anledning til en vis usikkerhed blandt aktieselskabshavne og havne, der overvejer at blive aktieselskabshavne, da disse havne ikke uforvarende ønsker at blive sat i en ikke tilsigtet økonomisk situation. Afhængigt af sagens udfald kan man desuden frygte, at andre havne vil tøve med at omdanne sig til aktieselskaber, af frygt for på den måde at blive skattepligtige.

Sagen forventes afgjort af Landsskatteretten i 2007.

## 4.4. Miljøkrav til havnene

Miljølovgivningen stiller forskellige udfordringer til havnenes drift. Der kan bl.a. være tale om støj, luftforurening, sedimenter, vandkvalitet eller affaldshåndtering som de væsentligste områder.

Miljøpåvirkningen sker fra havneaktiviteterne, skibe og andre transportmidler der kommer til havnen. Reguleringen sker gennem regler fra EU og Miljøministeriet.

Et centralt problem for havnene er aflejring af materiale (sedimenter) på bunden af havnebassiner og ved indsejlingen til havnen. Aflejringerne sker over tid og formindsker vanddybden.

Derfor er havnene tvunget til med jævne mellemrum at opgrave og bortskaffe havbundssedimenter. Det kan desuden være nødvendigt at grave yderligere materiale op, hvis havnen skal udvides til at kunne betjene større skibe.

Der findes forskellige metoder til bortskaffelse af havnesedimenter. Det kan enten bortskaffes ved den såkaldte klapping eller ved deponering på land.

Ved klapping føres materialet tilbage til havbunden et andet sted, hvor det ikke udgør nogen gene. En tilladelse til klapping kræver, at materialet overholder en række grænseværdier for forurenende stoffer.

Som udgangspunkt er deponering på land betydeligt dyrere end klapping. Hvis det udpegede område til klapping ligger langt fra havnen, kan det imidlertid være billigere at deponere på land.

En af de mest brugte metoder til deponering på land, er deponering i såkaldte spulefelter. Spulefelter er bassiner på land, som ligger tæt på kysten. Det opgravede havnesediment tilsættes vand og spules over i felterne. Efterhånden vil felterne blive fyldt op, og derefter vil det tidligere felt typisk ligge ubebygget hen.

Deponering af oprensningsmateriale er omfattet af EU's deponeringsdirektiv<sup>12</sup>, der angiver kriterier for affaldsdepoter på land og andre depoter, der ligger helt eller delvist under vandoverfladen. Der er ikke formuleret særlige bestemmelser om deponeringen af oprensningsmateriale. Deponeringsdirektivet er blandt an-

---

<sup>12</sup> Direktiv 1999/31/EF om deponering af affald

det implementeret ved en række ændringer i miljøbeskyttelsesloven og en bekendtgørelse<sup>13</sup> om deponeringsanlæg.

Deponeringsdirektivet angiver de minimumskrav, der gælder for deponeringsanlæg i EU, herunder hvilke former for affald, der kan accepteres i depoterne. Direktivet stiller generelle krav til placering, udformning og overvågning af depoterne. Direktivet indeholder ligeledes bestemmelser om opsamling og rensning af depoternes spildevand samt uddannelsen af de folk, der betjener depoterne. Bestemmelserne i direktivet fastsætter desuden, at depoterne skal være udstyret med en membran for at undgå forurening af overfladevand og grundvand.

Kommissionen har på baggrund af en henvendelse fra dansk side udtalt, at havbundssediment skal opfattes som affald, og spulefelter er derfor omfattet af deponeringsdirektivet, da et spulefelt således skal opfattes som et deponeringsanlæg i direktivets forstand. Det betyder, at spulefelterne skal leve op til kravene i deponeringsdirektivet.

Der er imidlertid mulighed for gennem en miljørisikovurdering at dokumentere, at et spulefelt ikke udgør nogen risiko for miljøet, og derfor ikke skal leve op til direktivets krav om membran og perkolatopsamling.

Deponeringsdirektivet gælder også allerede eksisterende anlæg. I henhold til deponeringsdirektivet er der fastsat en overgangsordning for eksisterende anlæg. For de eksisterende anlæg betyder overgangsordningen, at der udarbejdes en overgangsplan for hvert enkelt anlæg, som efterfølgende godkendes af de kompetente myndigheder. Hvis myndighederne ikke kan godkende planen, kan driften ikke fortsætte efter juli 2009.

Kravene i deponeringsdirektivet vil gøre deponering af havnesedimenter på land væsentligt dyrere for de havne, der ikke får lempede deres vilkår efter en miljørisikovurdering. Danske Havne mener efter oplysninger fra Miljøstyrelsen, at det vil blive 10 gange dyrere at deponere efter reglerne i direktivet, end det var efter de gamle regler.

For at imødekomme havnenes bekymringer, er der nedsat en arbejdsgruppe under Miljøstyrelsen, hvor bl.a. Danmarks Naturfredningsforening, Danske Havne, Danmarks Rederiforening og Transport- og Energiministeriet (ved Kystdirektoratet) er repræsenteret. Arbejdsgruppen skal endvidere analysere gældende deponeringsregler med henblik på at vurdere mulighederne for deponering af havbundssedimenter på land.

---

<sup>13</sup> Bekendtgørelse nr. 650 af 29. juni 2001

Miljøministeren har på baggrund af daværende viden udtalt, at meget tyder på, at de nuværende deponeringsanlæg for havbundssedimenter er sikret godt nok, og derfor vil kunne videreføres i deres nuværende udformning. I givet fald skønnes merudgifterne for havnene at blive begrænsede. Et udkast til vejledningsmateriale for spulefelter fra Miljøstyrelsen er sendt i høring ultimo marts 2007.

Det bør desuden nævnes, at EU er ved at foretage ændringer af EU's affaldsdirektiv<sup>14</sup>. En ændring af affaldsrammedirektivet kan føre til en ændret regulering af havbundssedimenthåndteringen.

## 4.5. Lodsvæsenet og isbrydning

### Liberalisering af lodsvæsenet

Folketinget har i juni 2006 vedtaget en ny lodslov, der er trådt i kraft den 1. december 2006. Loven indfører en delvis liberalisering af lodsningen i Danmark. Tidligere blev lodsningen varetaget enten af det statslige lodsvæsen eller autoriserede havnelodser. Den nye lodslov giver således havnene mulighed for i større omfang at udbyde lodstjenester.

Der er lodspligt i både ydre og indre danske territoriale farvande<sup>15</sup> for olietankskibe, kemikalietankskibe, gastankskibe, skibe med mere end 5000 t bunkersolie om bord og skibe, der medfører radioaktive laster. Af hensyn til sejladsikkerheden har det statslige lodsvæsen forsyningspligt med lodser.

Det statslige lodsvæsen fastsætter selv sine priser efter de aktuelle omkostninger og markedsvilkårene i øvrigt. Forsvarsministeren kan dog fastsætte maksimale takster for lodsningen, idet for høje takster kan betyde mindre lodsning og dermed gå ud over sejladsikkerheden.

Den nye lodslov indeholder bestemmelser, der delvist liberaliserer lodsningen. Det betyder, at der stadig vil eksistere et statsligt lodsvæsen, men at det på visse lodsninger vil kunne blive udsat for konkurrence fra private.

De lodsninger, hvor et skib anløber dansk havn, er således ikke længere underlagt et statsligt monopol. Lodsninger, hvor et skib sejler gennem dansk farvand uden at anløbe en dansk havn, er imidlertid stadig underlagt et statsligt monopol, således at alene det statslige lodsvæsen må udføre disse lodsninger.

---

<sup>14</sup> Direktiv 2006/12/EF

<sup>15</sup> Det indre territorialfarvand er det område, der ligger inden for basislinierne. Det ydre territorialfarvand omfatter resten af det danske suverænitetsområde ud til 12 sømilsgrænsen.

Liberaliseringen af lodsvæsenet betyder, at de private havne, der ikke er begrænset i deres aktiviteter i medfør af Havneloven har fået større mulighed for at udbyde denne service.

Andre havnes muligheder for at varetage lodsninger er afhængig af havnelovens bestemmelser, jævnfør side 42 om en forsøgsordning for kommunale selvstyrehavne og helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavne.

Ved liberaliseringen af lodsvæsenet kan disse havne udføre den lodsning, som havnelovens forsøgsordning giver mulighed for.

Lodsning kan imidlertid også være en af de "grandfather rights" (jævnfør afsnit 3.3), som en havn kan være i besiddelse af i henhold til Havneloven.

### **Omkostninger til isbrydning**

Isbrydning i de indre danske farvande finansieres ved en isbrydningsafgift, der er ligeligt fordelt mellem henholdsvis havne, og skibe der anløber havnene. Afgifterne skal betales, uanset om der er brug for isbrydere eller ej. Fordelingen af afgifterne mellem havnene fastsættes hvert år i en bekendtgørelse, der udstedes af Forsvarsministeriet efter forhandling med Isbrydningsrådet.

Isbrydning i danske farvande udføres af istjenesten, der hører under Forsvarsministeriet og varetages af Søværnets Operative Kommando. Forsvarsministeriet råder over 3 statsisbrydere, der har til opgave at hjælpe danske skibe under isvintre i de indre danske farvande.

Reguleringen af isbrydning findes i lov om Statens Istjeneste fra 1988 og indeholder bl.a. bestemmelser om finansieringen af isbrydningen i Danmark. Statens Istjeneste skal finansieres med halvdelen fra havne med en havdybde på 5 meter eller derover, som er beliggende inden for Skagen, og halvdelen fra skibe med en bruttotonnage på over 150, der i perioden fra 15. december til 31. marts anløber en dansk havn inden for Skagen.

Der skal betales afgift hvert år, og både afgiften for havne og skibe fastsættes hvert år af Forsvarsministeriet efter forhandling med Isbrydningsrådet.

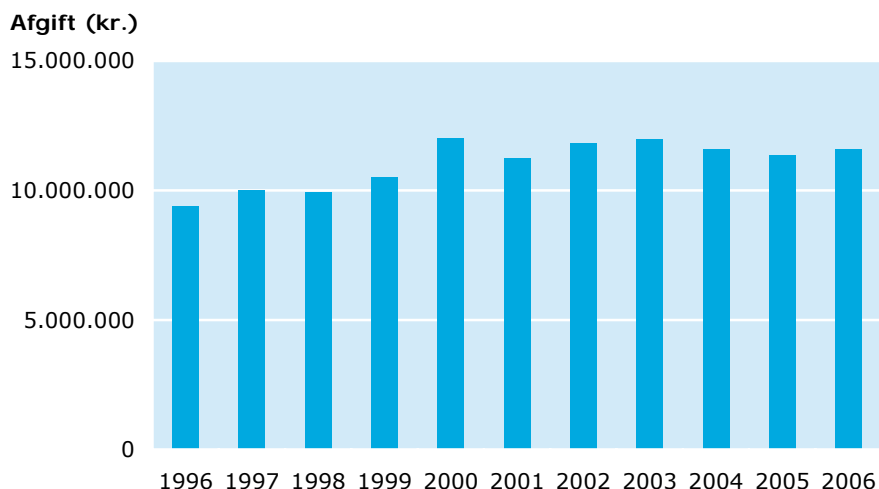
Isbrydningsrådet består af 14 medlemmer, der udpeges af forskellige myndigheder og organisationer med tilknytning til området. Det vil sige, at der bortset fra repræsentanter fra Forsvarsministeriet og Søfartsstyrelsen, deltager repræsentanter fra en række forskellige interesseorganisationer, herunder Danske Havne. Transport- og Energiministeriet er ikke repræsenteret i rådet.

Afgifterne for hver *havn* fastsættes på grundlag af de ind- og udskibede vare-mængder i den pågældende havn. Ved fordelingen kan der tages hensyn til, at havne, der selv råder over isbrydningsmateriel, eller hvor erfaringen har vist at isbrydning ikke er nødvendig, kan fritages for afgift eller få en nedsættelse af afgiften.

Afgifterne varierer fra godt 700 kr. for Sjællands Odde Færgehavn til 2,3 mio. kr. for Fredericia Havn.

De samlede afgifter for 2006 var ca. 11,6 mio. kr. for havne og 11,6 mio. kr. for skibe. I perioden fra 2000 til 2006 har de samlede opkrævede udgifter været nogenlunde stabile, med det højeste niveau i 2003 på godt 12 mio. kr. og det laveste niveau i 2001 på ca. 11,4 mio. kr.

Graf 4.1 Samlede isafgifter fra havne



Århus Havn, der i 2005 havde en omsætning på godt 195 mio. kr., skal i 2006 betale 1,2 mio. kr. i isafgift. ADP havnene (Fredericia Havn, Nyborg Havn og Middelfart Havn), der i 2005 havde en omsætning på ca. 88 mio. kr., skal i alt betale 2,4 mio. kr. i isafgift. Københavns Havn med en omsætning på 436 mio. kr. skal betale 0,9 mio. kr. i isafgift.

Forsvarsministeriet har i en bekendtgørelse fastsat de afgifter, som skibene skal betale i isafgift. For skibe med en bruttotonnage på 150 eller derover er afgiften 1,47 kr. pr. nettoton, hvis de anløber danske havne i vinterperioden. Skibe i transit, der ikke anløber danske havne, skal ikke betale isafgift.



Interesseorganisationerne i Isbrydningsrådet har flere gange fremsat ønsker om at ændre Istjenestens organisering og finansiering<sup>16</sup>. Det har været fremført, at afgifterne til isbrydning er konkurrenceforvridende i forhold til konkurrencen med de øvrige havne i EU. Desuden har finansieringen af Istjenesten og anvendelsen af Istjenestens midler været kritiseret. Forsvarsministeriet har oplyst, at man ikke har planer om at ændre ordningen for Istjenesten.

Transport- og Energiministeriet vil rette henvendelse til Forsvarsministeriet med henblik på mulighederne for ministeriets deltagelse i Isbrydningsrådet.

## 4.6. Havne som en del af industrisamfundets kulturarv

Havnene undergår i dag meget store forandringer. I mange havne er der et ønske om at benytte havnens arealer til andre formål end traditionel havnedrift. Mange steder er man således i gang med at anlægge boliger på de tidligere havnearealer. Havnearealerne er attraktive boligområder af mange grunde, men især nærheden til vand og det historiske miljø på havnene er væsentlige faktorer.

Kulturarvsstyrelsen er i øjeblikket i gang med en analyse af alle danske industrihavne ud fra deres kulturhistoriske og arkitektoniske værdier. Undersøgelsen skal skabe et overblik over de danske havnetyper, deres udvikling og fysiske tilstand. Analysen skal danne grundlag for en udpegning af de havne, som har størst fortællerværdi og det bedste bevaringspotentiale.

Ifølge Kulturarvsstyrelsen må omdannelsen af havnene ske i et samspil mellem bevaring og udvikling. Formålet med undersøgelsen er derfor at levere den kulturhistoriske viden om, hvorfor havnene ser ud som de gør. Denne viden kan støtte kommunernes i at udvikle og udbygge havneområderne, uden de mister væsentlige historiske og miljømæssige værdier.

Kulturarvsstyrelsens undersøgelse har været i udbud, og Odense Bys Museer er i gang med arbejdet for at skabe overblik over havnene i industrisamfundets storhedstid, perioden 1840-1970. Beskrivelsen omfatter havnenes fysiske anlæg, arbejdslivet på havnen, havnens virksomheder, told og andre administrative forhold.

Det er planen, at undersøgelsen skal publiceres i slutningen af 2007. Inden da skal der udvælges 5 særligt egnede havne, som skal beskrives særligt detaljeret.

---

<sup>16</sup>Se f.eks. Danske Havnes Nyhedsbrev 2/2005

## 4.7. Havnes bløde værdier

Alle danske havne ligger ved eller i byer og udgør vigtige dele heraf. Havnen tiltrækker mange mennesker, der vil bo ved havnen, arbejde i havnen, eller blot gå tur på havneområdet. Mange festlige begivenheder sker på havnens åbne arealer.

En havns største aktiv er imidlertid den erhvervmæssige aktivitet. Både fordi skibe, kraner og udvekslingen af gods er fascinerende for mange mennesker, og fordi den erhvervmæssige aktivitet skaber positive effekter som arbejdspladser og økonomisk værdi.

Samtidig skabes dog også negative effekter i form af støj, støv og anden belastning af miljøet. De sidstnævnte bliver naturligvis minimeret i henhold til lovgivningen, men der kan alligevel være behov for dialog og gensidig forståelse mellem havnen og dens naboer, så havnen bliver værdsat for de positive effekter, der skabes.

Endvidere er det i havnene, befolkningen møder skibsfarten tættest på. Havnenes betydning som udstillingsvindue for Det Blå Danmark må derfor ikke undervurderes.

Imidlertid kan offentligheden i Danmark næppe formodes at have nogen større indsigt i moderne havnes erhvervmæssige aktiviteter.

I takt med at de erhvervmæssige aktiviteter i havnene udvides, er der derfor grund til at antage, at havnene – i lighed med det øvrige erhvervsliv – også vil sætte større fokus på image og oplysning om deres virke.

Et område, der vil komme i stadigt større fokus fremover, er derfor givetvis havnenes såkaldte ”bløde værdier” over for den generelle offentlighed.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Eric Van Hooydonk: *Soft Values of Seaports. A strategy for the restoration of public support for seaports.* Antwerpen/Appeldoorn, 2007

## 5. Havnesektoren, visioner og målsætninger mod 2025

Det er centralt for Danmark, at vi samlet set har et velfungerende godstransport-system såvel i indenrigstransporterne som i de internationale forbindelser. Det er i dag tilfældet, men der er store forskelle mellem de forskellige transporterhverv.

I søfartserhvervet har Danmark en globalt betydende spiller for deep sea transporter, mens short sea shipping repræsenterer en lang række rederier med væsentlige transportmængder til og fra de danske havne.

Analyserapporten "Vækst i danske havne" viste, at de mange danske havne udgør et fintmasket net af infrastrukturanlæg, som hver på deres måde udfylder en plads i transportkæderne, og at langt de fleste havne i dag er velfungerende. Rapporten viste endvidere, at de danske havne grundlæggende har en god økonomi.

Rapporten pegede på, at et væsentligt element for havnenes udviklingsmuligheder er et effektivt samarbejde mellem havne og havnevirksomheder om at løfte kernerudviklingen som håndteringen af skibe og gods. Et andet væsentligt element er den organisatoriske sammenhæng, som havnen er placeret i.

Denne rapport peger på, at danske havne og havnesektoren spiller en central rolle for godsomsætningen og den samfundsøkonomiske udvikling i Danmark, og at havnesektorens betydning skal ses såvel i en transportpolitisk som i en erhvervs-politisk sammenhæng.

Internationale undersøgelser viser, at danske havne i dag vurderes som konkurrencedygtige, hvilket giver et godt udgangspunkt, når havnene ønsker at deltage i den internationale konkurrence i transportmarkederne.

Havneloven har grundlæggende en positiv påvirkning af markedet.

Centralt for at udvikle havnene til konkurrencedygtige transportcentre står et godt samarbejde med bl.a. havnevirksomhederne og transportørerne, der alle bidrager til den samlede effektivitet og synlighed.

Et væsentligt element for udviklingen af havnesektorens konkurrenceevne er tilstedeværelsen af en effektiv og moderne infrastruktur, der kan medvirke til at øge fremkommeligheden til de enkelte havne.

På baggrund af rapportens analyser opstilles i det følgende regeringens vision for havnesektorens udvikling frem til 2025. Herefter undersøges sektorens styrker og svagheder.

Med udgangspunkt i denne analyse formuleres målsætninger for sektoren og afslutningsvis opstilles en række konkrete initiativer til at opfylde målene.

## 5.1. Visioner for havnesektoren

Transport- og Energiministeriets visioner for den danske havnesektor 2025:

Box 5.1 Transport- og Energiministeriets visioner for den danske havnesektor 2025

- Havnesektoren bidrager til at løse samfundets godstransportopgaver
- Havnesektoren har international konkurrenceevne
- Dansk og international godstrafik over havnene foregår via et veludbygget system af effektive transportcentre med veludbyggede baglandsinfrastrukturer
- Havnesektoren tilbyder attraktive arbejdspladser med gode faglige og personlige udviklingsmuligheder
- Havnesektoren bidrager til et bedre miljø i transportsektoren

Visionen indebærer øget fokusering på at fjerne de flaskehalse, der kan være barrierer for realiseringen af visionen.

## 5.2. Analyse af havnesektoren

Som grundlag for at etablere havnesektorens mål og visioner gennemførte Transport- og Energiministeriet i samarbejdet med Søfartsstyrelsen og Konkurrencestyrelsen en analyse af havnesektoren. Analyseresultaterne fremgår af analyse-rapporten "Vækst i danske havne" udgivet i november 2005.

Analyseresultaterne suppleret med overvejelser i denne rapport og i Transport- og Energiministeriets rapport "Bedre samspil mellem transportformerne" fremgår af nedenstående:

## Box 5.2 Opsummerende analyseresultater

Styrker	Muligheder
God og rummelig havnelov Stor samfundsmæssig betydning Havnene har god økonomi Havnene har stor effektivitet God dialog mellem de forskellige aktører i havnesektoren	Øget konkurrencekraft i forhold til andre EU havne Udvikling og styrkelse af havneklynger Flere interkontinentale skibsforbindelser Øget konkurrence om bugsering og lods EU havnepolitik giver lige vilkår Nye infrastrukturinvesteringer Ny kommunal struktur
Svagheder	Trusler
Begrænset arbejdsdeling mellem havne Omkostningstunge miljøkrav Omkostninger til isbrydning	Konkurrence fra europæiske havne Havnenes afhængighed af virksomheder i deres bagland Baglandsinfrastrukturer

Ovenstående box viser væsentlige faktorer for havnesektoren, der påvirker havnesektorens forudsætninger og handlemuligheder.

Styrker og svagheder beskriver den situation havnesektoren befinder sig i, mens mulighederne og truslerne beskæftiger sig med de udfordringer havnesektoren står over for og har mulighed for at påvirke.

### Styrker

Havneloven vurderes grundlæggende at have en positiv påvirkning af markedet. Loven har den nødvendige rummelighed for at sektoren kan deltage i en effektiv markedsdrevet udvikling, og havnene kan udvikle aktiviteterne efter lokale interesser.

Imidlertid må det overvejes, om der er barrierer for at havnene tilpasser deres organisation i takt med de ønsker, havnene har for at udføre nye opgaver, og om der skal tages initiativer i den sammenhæng.

Det er konstateret, at havnesektoren har stor samfundsmæssig og lokal betydning for økonomi, værditilvækst, skatter og afgifter samt arbejdspladser.

Havnene har den fornødne økonomi til at investere i de tiltag, der vurderes som nødvendige, for at havnene kan leve op til de krav, et moderne transportcenter stiller for at deltage i transportkæderne.

Internationale undersøgelser viser, at effektiviteten i danske havne er stor sammenlignet med andre havne i udlandet.

Et væsentligt element for havnenes udviklingsmuligheder er et effektivt samarbejde mellem havnene og havnevirksomhederne. Et sådant samarbejde forudsætter en god dialog i erhvervet.

### **Svagheder**

Arbejdsdelingen mellem de mange danske havne er begrænset, selv om udviklingen er i gang især mellem de største havne.

De mange mindre danske erhvervshavne udfører i vid udstrækning ensartede opgaver. De mindre havne har kun i begrænset omfang opbygget en nicheproduktion med den tilstrækkelige godsvolumen, der kan sikre en langsigtet effektiv produktion.

Miljøkravene til havnene bliver større, dels som følge af byernes boligudvikling i og omkring havnene, dels som følge af nye krav til landdeponering af oprensede materialer fra havnebassiner og havneindsejlinger. Betydningen vil være særlig stor for mindre havne med få skibsanløb. Der er ikke i rapporten foretaget en samlet oversigt over miljøomkostningerne for havnene eller deres mulige påvirkning af havnenes økonomi.

I modsætning til mange europæiske havne har de danske havne udgifter til opretholdelsen af et isberedskab, uanset om der faktisk er isdannelse. Ordningen har dermed en negativ konkurrencemæssig konsekvens for de danske havne.

### **Muligheder**

Øget konkurrencekraft kan opnås på flere måder, dels ved at større godsmængder over havnene kan sikre et godsvolumen, der er stort nok til en øget effektivitet, og dels ved et øget samarbejde i gods- og havnesektoren kan medføre billigere priser.

Flere interkontinentale skibsforbindelser til og fra Danmark kan nedsætte omkostningerne ved godstransport i containere og give mulighed for yderligere containertrafik fra andre lande via Danmark til og fra de oversøiske destinationer.

Øget vægt på skibstrafik giver mulighed for yderligere ro-ro trafik på danske havne.

Havnelovens forsøgsordning for de største havne til at kunne tilbyde skibsrelaterede hjælpetjenester vil givetvis blive overvejet på i de enkelte havne efter libera-

liseringen af lodsloven. Det afgørende vil bl.a. være, om havnene kan tilbyde disse ydelser billigere end andre udbydere.

De fornyede overvejelser i EU om en fælles havnepolitik må forventes at medføre mere ensartede vilkår for havnevirksomhed. I første omgang forventes vejledende statsstøtteregler for de europæiske havne.

Den øgede opmærksomhed på havnesektorens mulighed for at aflaste det danske og europæiske vejnet gennem større andele af den fremtidige vækst i godsmængderne, har også sat fokus på effektive baglandsinfrastrukturer både i Danmark og i EU.

Det må forventes, at den nye kommunale struktur vil medføre forenklinger og effektiviseringer af drift og administration i flere havne.

### **Trusler**

Det vil ikke kun være i Danmark, at havnene forventes at skulle løse større dele af væksten i samfundets transportbehov. De større nordeuropæiske havne vil gennem deres øgede godsomsætning kunne give de danske havne en ikke ubetydelig øget konkurrence.

Manglende investeringer i baglandsinfrastrukturen kan indebære manglende effektivitet i havnes samlede produkt og dermed tab af konkurrencekraft.

### **5.2.2. Mål**

Med baggrund i analysen kan der opstilles en række mål for udviklingen af havnesektoren med henblik på at udfylde visionen i 2025. Målene opnås dels gennem tilpasning af rammevilkårene, men også gennem havnesektorens egne initiativer.

#### **Box 5.3 Målsætninger for havnesektoren**

- Danske havne øger mængden af gods både med hensyn til deep sea og nærskibstrafik
- Havne, havnevirksomheder og rederier samt andre med relation til havnesektoren etablerer og videreudvikler værdiforøgende samarbejder i havneklynger
- Havnesektoren udvikler enkle administrative procedurer og afgiftssystemer
- Havnesektoren udvikler enkle prissystemer for brugerne

- Havnene videreudvikler samarbejdsrelationer til andre havne i transportkæderne
- Havnesektoren formår at rekruttere nye og veluddannede medarbejdere
- Havnene videreudvikler samarbejdsrelationerne med andre aktører i transportkæderne, herunder uddannelser og godstransportens samlede evne til at tiltrække arbejdskraft
- Flere havne etablerer sig som aktieselskaber
- Investeringer i havne- og infrastrukturer sker for at fjerne flaskehalse i transportstrømmene

### 5.2.3. Initiativer for at nå målene

Havneloven har indbygget incitamenter for at organiseringen af havnene så vidt muligt følger en markedsorienteret udvikling, og lovgivningen giver gode muligheder for langsigtet planlægning og investeringer i havnesektoren, og dermed også udvikling af havnene. Havneloven er dermed velegnet som grundlag for en langsigtet udvikling af havnesektoren.

Et mål er at fastholde havnelovens grundlæggende positive påvirkning af markedet, hvor kommunerne selv kan vælge havnenes organisering ud fra de ønsker der er til at udføre økonomiske aktiviteter.

Regeringen er imidlertid opmærksom på, at konkrete problemer kan søges løst inden for havnelovens område, men at der er elementer, som kan nødvendiggøre justeringer af Havneloven

Et mål er at sikre, at flere havne etablerer sig som aktieselskaber for at optimere konkurrencen. Flere aktieselskaber kan opnås ved at indbygge yderligere incitamenter i Havneloven:

- F.eks. at danske havne med en privatretlig organisering skal kunne indgå nærmere formelle samarbejder med udenlandske havne
- Målet kan yderligere forfølges ved en ændring af Havneloven, således at aktieselskabshavne, hvor en vis andel af aktierne ikke er kommunalt ejede, får mulighed for finansiel deltagelse i udenlandske havne

Den øgede konkurrence mellem de danske havne og mellem de danske havne og udenlandske havne rejser endvidere spørgsmålet om, hvordan konkurrencen så vidt muligt understøtter de danske havnes effektivisering og konkurrenceevne.



En øget markedsdrevet udvikling med flere aktieselskabshavne kan give et sådant incitament.

Etableringen af flere aktieselskaber kan også opnås ved at fjerne uhensigtsmæssige barrierer for, at havenes ejere ønsker at foretage organisationsskiftet. En sådan barriere kan være, at kommunalbestyrelserne ønsker at bevare kontrollen med byernes potentielle udviklingsarealer ned til vandet. Det skal derfor undersøges, om det er hensigtsmæssigt og muligt at adskille havnearealer og havnedrift på en sådan måde, at kommunerne bevarer kontrollen med arealerne, mens havneudviklingen varetages af havneselskaber

Med havnestrategiens tidsmæssige sigte i 2025 vil udviklingen og den konkurrencemæssige situation kunne ændre sig på en måde som det ikke i dag er muligt at forudse.

Et mål er at være opmærksom på nye problemstillinger eller udfordringer i transportmarkedet, som i givet fald kan løses ved justeringer af rammebetingelserne.

Det må som en effekt af kommunalreformen forventes, at flere kommuner ønsker at forenkle og effektivisere drift og administration for havne, som er en del af den kommunale administration eller for havne, hvor kommunalbestyrelsen styrer havnen.

Et mål er at være opmærksom på nye problemstillinger eller udfordringer som følge af kommunalreformen, og som i givet fald kan løses ved justeringer af rammebetingelserne.

De transportmæssige udfordringer transportsektoren står over for i de næste mange år nødvendiggør, at transportformerne udvikler samspillet mellem sig for at optimere effektiviteten af de samlede transportkæder fra dør til dør.

Et mål er at medvirke til en god dialog mellem myndigheder, havne, havnevirksomheder, rederier, banevirksomheder og vejtransportorganisationer. Målet tilgodeses i dag gennem Godstransportens Tænketank.

Et mål er at sikre, at de offentlige investeringer skal fungere så effektivt som muligt for transportafviklingen.

Det skal derfor i det videre arbejde undersøges, hvorvidt der er behov for at sondre mellem havnene ud fra et nationalt eller lokalt/regionalt perspektiv med henblik på øget prioritering af offentlige investeringer. I første omgang skal op-

mærksomheden rettes mod infrastrukturkommissionens arbejde om behov for investeringer i baglandsinfrastruktur.

Udgangspunktet for de nævnte initiativer er de udfordringer havnesektoren står overfor set ud fra et nationalt perspektiv.

Derudover vil de kommende års forhandlinger i EU om en fremtidig fælles havnepolitik kunne bidrage til yderligere initiativer og drøftelser om rammevilkårene.

Danske virksomheder er derudover meget aktive både som brugere og operatører af udenlandske havne.

Havnepolitikken bør så vidt muligt tilpasses udviklingen i sektoren.

Havnepolitikken bør i tiden frem mod 2025 så vidt muligt udvikles, så den dækker danske interesser i ind- og udland, på sø- såvel som på landsiden.

## 6. Bilag

### Bilag 1 Organisationsformer

#### *Analyse af kommunernes valg mellem de forskellige organisatoriske havnetyper*

##### **Indledning**

I rapporten "Vækst i danske havne" peges på, at der er behov for en nøjere analyse af baggrunden for kommunernes valg mellem havnelovens forskellige organisatoriske havnetyper.

##### **Havnelovens udvikling**

Historisk afskaffedes med Trafikhavneloven af 1990 den centrale investeringskontrol, og samtidig indskrænkedes Transport- og Energiministeriets beføjelser til at fastsætte havnetakster.

Baggrunden var et ønske om afbureaukratisering, og formålet var at fremme konkurrencen på trafikhavneområdet.

Havneloven fra 2000 bygger videre på konkurrenceelementerne i 1990 loven. Det ansås for givet, at der var behov for at øge havnenes konkurrenceevne gennem specialisering og kapacitetstilpasninger.

Havneloven fik tilført mere forretningsorienterede muligheder for havnene, så de kunne virke i et marked præget af stærk, international konkurrence.

Havneloven fastsætter derfor, at havne, der anvendes til erhvervsmæssig ekspedition af bl.a. gods og personer, som noget nyt kan organiseres som en helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab.

Der blev også plads til en organisationsform, den såkaldte kommunale selvstyrehavn, der er en selvstændig virksomhed uafhængig af den kommunale økonomi og regnskabsmæssigt adskilt herfra. Havne kan som tidligere organiseres som en statshavn og som en privatretlig organiseret havn, som ikke er et helt eller delvist kommunalt aktieselskabshavn.

Samtidig med de nye havnetyper blev der i Havneloven taget højde for kapacitetstilpasninger, så havne kan knyttes tættere til den kommunale forvaltning,

hvis de ikke længere er i konkurrence om godset. Disse havnes aktiviteter, de såkaldte kommunale havne blev samtidig fastsat til kun at varetage opgaver snævert forbundet med anlæg og drift af havnens infrastruktur.

Med udgangspunkt i Havneloven er beslutningerne om organisering af havnene – når der ses bort fra den sidste tilbageværende statshavn i Thorsminde og de private havne- truffet af kommunalbestyrelserne i de kommuner, hvor havnene ligger.

Beslutningen i kommunalbestyrelserne er for de fleste havne truffet forud for havnelovens ikrafttræden den 1. januar 2000. Der har ikke været gjort forsøg på at indhente information om beslutningerne direkte fra kommunalbestyrelserne.

Efterfølgende er havnene i Frederikshavn Havn og Rønne Havn blevet organiseret som aktieselskaber.

### **Havnelovens princip**

Hovedprincippet i Havneloven er, at en havns erhvervsmuligheder afhænger af den valgte organisationsform.

### **Kommunale selvstyrehavne**

Havnene, der i dag er i konkurrence om godset, er for langt hovedparten organiseret som kommunale selvstyrehavne. Signalet i denne organisering er, at havnene er tilfredse med de erhvervsmuligheder, som Havneloven giver plads til for disse havne.

De kommunale selvstyrehavne er den havnetype, der mest ligner den tidligere dominerende havn nemlig den kommunalt styrede trafikhavn. Da Havneloven trådte i kraft den 1. januar 2000 overgik kommunalt styrede trafikhavne til kommunale selvstyrehavne, hvis kommunalbestyrelsen ikke traf beslutning om anden organisationsform.

Det er nærliggende at antage, at de fleste havne i 2000 overgik til den organisationsform, der var tættest på den tidligere havnelovs dominerende organisationsform.

### **Helt eller delvist ejede kommunalt ejede aktieselskabshavne**

Herudover blev der i kommunerne gjort overvejelser om hvilke fordele, der i givet fald ville være ved en organisering som kommunal selvstyrehavn frem for en kommunalt ejet aktieselskabshavn.

I den sammenhæng skal det ikke undervurderes, at der for kommunalbestyrelsen kan have været en væsentlig forskel på, om de overordnede beslutninger for havnen træffes i kommunalbestyrelsen, eller formelt set sker i havnens bestyrelse eller på dens generalforsamling.

Antallet af helt eller delvis kommunalt ejede aktieselskaber er begrænset til havnene i Ålborg, ADP (havnene i Fredericia, Nyborg og Middelfart), Grenaa, Horsens, Rønne og Frederikshavn. Herudover deltager et antal private havne i den almindelige konkurrence om godset, såsom færgehavnene i Helsingør, Rødby, Gedser samt kraftværkshavnene til Enstedværket og Asnæsværket. Endelig er Københavns Havn en del af aktieselskabsdannelsen med Malmø efter en særlig lov for Københavns Havn.

### **Baggrund for valg af havnes organisering**

Ministeriet har på den baggrund besøgt 7 større havne for nærmere at få uddybet de synspunkter, der ligger bag ved den valgte organisation. 4 af havnene er kommunale selvstyrehavne, mens 3 er organiseret som helt eller delvis kommunalt ejede aktieselskaber.

Ved besøgene i havnene er ministeriet blevet præsenteret for havnenes synspunkter om valg af organisationsform, som de er i dag, hvilket indebærer, at der tillige er gjort overvejelser om eventuelle ændringer i organisationsformen eller om at sælge aktier.

Det gennemgående træk ved besøgene har været tilfredshed med den valgte organisationsform, men at der i de kommunale selvstyrehavne er gjort overvejelser om ændringer.

Den overordnede konklusion er, at der set fra havnene er både fordele og ulemper ved de forskellige organisationsformer.

Følgende temaer blev trukket frem i relation til de overvejelser, havnene gør sig om deres organisering:

1. Konkurrence med andre havne i ind- og udland
2. Kommunernes adgang til at øve direkte indflydelse på byernes arealanvendelse og udvikling
3. Anvendelse af havnenes overskud til nyinvesteringer i havnene
4. Spørgsmålet om skatteregler for havnene

## 1. Konkurrence med andre havne i ind- og udland

De besøgte havne ønskede at konkurrere med såvel danske som udenlandske havne, men også i højere grad at kunne indgå samarbejder om trafik i relation til markeder i Østersøen, i Norden eller i Nordeuropa.

Det var udtalt, at havnene ikke fandt, at konkurrencen foregår på lige vilkår særligt fordi der ikke er ens vilkår for konkurrencen mellem havne i EU.

For så vidt angår de såkaldte grandfather rights fandt nogle havne efter spørgsmål herom, at det var urimeligt, at havne kunne udføre en række funktioner såsom skibsrelaterede hjælpetjenester uden samtidig at opfylde de krav, der er i Havneloven til organisationsformen.

Omvendt udtrykte andre havne, at de ikke så nogen grund til at begynde at udføre opgaver på havnen, som de eksisterende operatører for skibs- eller havnevirksomheder udfører fuldt ud tilfredsstillende.

Det samme synspunkt blev fremført i relation til ændringer af organisationsform.

Det blev samtidig påpeget, at hvis det skal lykkes at gennemføre konkurrence med de europæiske havne, vil det være nødvendigt, at der fra dansk side blev indtaget en helhedsvurdering af havnenes muligheder i transportkæderne, og at baglandsinfrastrukturen er et centralt element i det samlede havnetilbud.

Havnene mente, at det er nødvendigt, at der bliver prioriteret mellem havnene, således at de betydende havne får de relevante muligheder for under optimale betingelser at udvikle havnene som konkurrencedygtige enheder om godset.

I forhold til den udenlandske konkurrence efterlyste havnene mere ensartede vilkår for konkurrencen. Der blev efterlyst EU regler for statsstøtte til de europæiske havne og ensartede regler for den virksomhed, som havnene måtte beskæftige sig med.

Eksempelvis er de svenske havne underlagt et løsere reguleringskompleks end danske havne. Det indebærer bl.a. at svenske havne i stor grad driver egen stevedorevirksomhed, og at de har adgang til at udføre slæbebådsvirksomhed.

Tilsvarende viste rapporten "Vækst i danske havne", at de tyske havne i Kiel, Lübeck og Hamburg alle tre er ejet af den by, de ligger i. Havnene ejer al infrastruktur og kraner og pakhuse mm, og opererer på linie med et antal private virksomheder også som havnevirksomheder. Havnene er organiseret som aktieselskaber,

men er ikke introduceret på børsen og aflægger ikke offentligt regnskab. Der er grund til at formode, at det samme er tilfældet for de øvrige tyske havne.

Det, der især synes problematisk, er de ugenomsigtige regnskaber, hvor det ikke er klart, på hvilken måde de udenlandske havne finansierer deres infrastrukturinvesteringer og graden af krydssubsidiering mellem forskellige aktiviteter.

Flere danske havne udtrykker, at selv de større danske havne er ganske små i forhold til havnene i Sverige og Tyskland og at de samtidig ikke har adgang til den samme udbyggede infrastruktur og infrastrukturforbindelser i baglandet.

Nogle havne peger tillige på, at selv om der kan tegnes gode godsruiter mellem danske og udenlandske havne, kan det være et stort problem at etablere egentlige ruter mellem havnene.

Problemet er, at det kan være vanskeligt at få rederier til at gå ind på egnede kommercielle ruter som følge af at bedre indtjeningsmulighederne, der er perioder er i andre dele af de internationale søtransportssystemer.

## **2. Kommunernes adgang til at øve direkte indflydelse på byernes arealanvendelse og udvikling**

For så vidt angår kommunernes adgang til at øve direkte indflydelse på byernes arealanvendelse og udvikling, har især den øgede interesse de senere år for at byerne kunne få adgang til at etablere nye erhvervs- og boligområder ned til vandet på de eksisterende havnearealer vist, at der for de respektive kommunalbestyrelser kan være grund til grundigt at overveje organisationen af havnen.

Så længe en havn er en kommunal selvstyrehavn, er havnen en selvstændig virksomhed, der styres af den pågældende kommunalbestyrelse. På det tidspunkt, hvor en havn er organiseret som en aktieselskabshavn, er havnen en selvstændig erhvervsvirksomhed, hvor aktierne som udgangspunkt ejes af kommunen.

Den direkte konsekvens ved at kommunerne vælger at organisere sig som aktieselskaber, vil derfor kunne være, at kommunalbestyrelsens direkte styring af havnen forsvinder, og at kommunalbestyrelsens ønske om at udvikle nye erhvervs- og boligområder i relation til vandet bliver vanskeliggjort.

På samme måde må det antages, at også overvejelser om salg af aktier i kommunalt ejede aktieselskaber vil være problematisk, da det fratager kommunalbestyrelserne den sidste rest af kontrol over de for kommunerne attraktive havnearealer.

Her må det erindres, at langt størstedelen af de danske havne er opstået og har udviklet sig i forbindelse med vores bysamfund, og at havnene er byernes afslutning ud mod havet.

Det større kvalitative behov for at få byudviklingen til at omfatte vandnære arealer indebærer, at også havnearealerne vil kunne blive bragt i spil i alle havne for byudviklingen. Der har været og er en lang række eksempler på dette, mest markant er havnene i København og Ålborg, hvor hele havnen er flyttet eller ved at flytte til en anden lokalisering væk fra byernes kerneområder.

En mulig havnepolitisk løsning af dette kommunale dilemma kunne være en nøjere overvejelse om lovgivningsmæssigt at adskille havnearealer og havnedrift, på en sådan måde, at kommunalbestyrelserne bevarer kontrollen over byernes potentielle udviklingsarealer, mens havneudviklingen lægges i egentlige havneselskaber.

### **3. Anvendelse af havnenes overskud til nyinvesteringer i havnene**

Anvendelse af overskud fra havnedriften er et ofte nævnt centralt problemfelt i spørgsmålet om etableringen af aktieselskaber.

De overskud de kommunale selvstyrehavne oparbejder ved havnedriften forbliver i dag havnen til havnens investeringer mm. Der udbetales ikke udbytte eller overskud til kommunerne.

Etableringen af et aktieselskab signalerer, at havnen også drives på kommercielle vilkår med henblik på at præstere overskud til virksomhedens ejere kommunerne, hvorved overskuddet ikke udelukkende som tidligere anvendes i havnene.

Dybest set kan problemet ses i det lys, at havnene ikke tidligere har måttet aflevere dele af overskuddet til kommunerne, og havnene skal derfor til at se sig selv som kommercielle virksomheder med de forandringer, som det indebærer.

Aktieselskabshavne ser overordnet fordelene ved denne organisationsform derudover, at virksomheden samtidig giver rammerne for eventuelt fælles selskab mellem flere havne uden for den pågældende kommune, der kan samarbejde om udvikling af en fælles havnedrift.

Men nok så meget mener havnene, at samarbejdsrelationerne til andre typer virksomheder bliver nemmere, fordi der gensidigt er en klar forståelse af de vilkår, hvorunder virksomhederne opererer. Den samme forståelse er ikke til stede, når talen er på kommunale selvstyrehavne.



På det mere forretningsorienterede område er der en række andre forskelle mellem kommunale selvstyrehavne og aktieselskabshavnene. Bl.a. kan nævnes, at aktieselskabshavnene i stedet for det kommunale overenskomstsystém bliver underlagt overenskomsterne på det private arbejdsmarked, ligesom havnen ikke længere vil være underlagt den kommunale lånebekendtgørelse, men skal ud og indhente almindelige lån i markedet.

Den kommunalt ejede aktieselskabshavn vil endvidere kunne udføre havnerelateret operatørvirksomhed, og havnen vil som nævnt på lige privatretlige vilkår kunne konkurrere med private virksomheder.

Som en særlig variant af helhedsbilledet i forbindelse med etableringen af et aktieselskab er det forhold, at havneaktieselskabet opnår retten til at gå konkurs. Kommunen vil i den givne sammenhæng alene hæfte med sit aktionærindskud, mens kommunen skal dække et eventuelt underskud for kommunale selvstyrehavne, der efter 3 år med underskud skal overgå til en kommunal havn.

#### **4. Spørgsmålet om skatteregler for havnene**

Endelig har alle havne i den gennemførte interviewrunde haft fokus på de skattemæssige bestemmelser for havne, som synes uklare og uhensigtsmæssige i overvejelser om omdannelse fra kommunale selvstyre til aktieselskabshavne.

Sagens udgangspunkt er selskabsskatteloven § 3. En lang række virksomheder og institutioner er undtaget fra skattepligten.

For havnene og lufthavnene gælder undtagelsen, for havne, herunder lufthavne, der er åbne for offentlig trafik, alt for så vidt havnens eller værkets indtægter, bortset fra normal forrentning af en eventuel indskudskapital, ifølge vedtægtsmæssig bestemmelse udelukkende kan anvendes til havnens formål. Betingelserne er opfyldt, selv om en havn eller lufthavn udøver aktivitet, der falder uden for formålet, såfremt disse aktiviteter udøves i et skattepligtigt datterselskab.

Skat Sydjylland har fortolket selskabsskattelovgivningen sådan, at havnen i Fredericia i 2003 og 2004 var skattepligtige for hele havne, idet skattemyndighederne har fundet, at fire lejemål ikke anses for at være udlejet til havnerelaterede formål, hvorved havnens lejekontrakter i den sammenhæng ikke er havnerelaterede og derfor er havnen skattepligtig for hele havnens indtægt.

ADP der er et holdingselskab for havnene i Fredericia, Middelfart og Nyborg, har besluttet at anke skattemyndighedernes afgørelse om, at Fredericia Havn A/S er skattepligtige i perioden 2003-2004.

Uanset udfaldet af den verserende skattesag i landsskatteretten er Fredericia skattefri igen med virkning fra 1. januar 2005, idet havnen har flyttet de aktiviteter, der kan være tvivl om over i et skattepligtigt datterselskab.

Spørgsmål om havnenes aktiviteter og de lejemål, som havnene indgår i, er i den givne sammenhæng rejst i forhold til en af de første danske aktieselskabsdannelser, som er en følge af Havneloven fra 2000.

Havnene finder derfor, at spørgsmålet om skattefrihed er et spørgsmål, som alene er rettet mod aktieselskabshavnene, mens de kommunale selvstyrehavne ikke har det samme problem.

Så længe skattesagen verserer, og det er uklart, hvilke regler der er gældende, må det anses for sandsynligt, at havne, der er interesserede i at blive aktieselskabshavn, vil afvente en konkret skattemæssig afgørelse.

Det må vurderes, at de aktiviteter som havnen i Fredericia har som udestående i skattesagen ikke adskiller sig væsentligt fra de aktiviteter, som enhver havn i Danmark udfører. Det er derfor forståeligt, at der nu er en vis tøven om hvilke regler, der er gældende for havnene.

## Bilag 2 Marco Polo

### **Marco Polo**

Gennem vedtagelsen af Marco Polo-programmet i 2003 – 2006 om EF-tilskud til forbedring af godstransportsystemets miljøpræstationer, forsøgte EU bl.a. at reducere omfanget af vejtransport i EU.

Med baggrund i de forventede store stigninger i godstransporten og med et øget ambitionsniveau er Marco Polo programmet forlænget.

Marco Polo II løber fra 1. januar 2007 til ultimo 2013. Ambitionen er at reducere omfanget af intereuropæisk vejtransport. Luftfartsområdet er ikke omfattet af Marco Polo II. Budgettet for Marco Polo II er 400 mio. Euro.

Marco Polo II har 5 indsats områder, hvor de 3 første er en videreførelse af Marco Polo I såsom trafikoverflytningsprojekter, katalysator projekter og fælles læringsprojekter, mens Marco Polo II herudover omfatter såvel Motorways of the Sea samt de såkaldte trafikundgåelsesprojekter.

Fælles for alle projekttyper er, at der skal være tale om deltagelse fra minimum 2 lande, hvor den ene kan være 3. lande fra Norge, Rusland eller andre lande med grænser til EU. Forstyrrelse af konkurrencen skal generelt undgås.

Alle skriftligt indsendte projekter vil blive vurderet af Kommissionen efter et særligt pointsystem. Kommissionens indstillinger bliver i den sidste ende forelagt TEN- komiteen til godkendelse.

I bedømmelseskriterierne af projekterne indgår spørgsmål som mængden af overflyttet gods, miljømæssige benefits, de nyskabende elementer herunder en plan, der skal udbrede kendskabet til den nye læring, samarbejde og uddannelse, troværdighed og metode, forstyrrelse af konkurrencen og motiveringen for finansiel støtte.

*Hovedtyperne for Marco Polo projekter omfatter:*

1) Modal shift projekter, der er opstartsprojekter eller udvikling af eksisterende trafik. Hensigten med disse projekter er at flytte godset væk fra vej.

Der er ikke her tale om projekter, der støtter supplerende infrastruktur, og projekterne må ikke fordreje konkurrencen. Der kan maksimalt gives støtte på 1 Euro pr 500 tonkm, der forventes overflyttet fra vej. Minimum skal der ydes støtte

på 500.000 Euro. Støtteandelen af de samlede udgifter til projektet skal mindst være 35 %.

2) Katalysatorprojekter, der har til hensigt at overvinde strukturelle barrierer i markedet. Projekterne skal være innovative elementer.

En del af et sådant projekt skal være at udbrede kendskabet til resultatet fra projektet. Projektet skal være levedygtigt efter støtteperiodens ophør. Støtten kan være i op til 5 år. Minimumsstøtte skal være 2 mio. Euro op til 35 % af omkostningerne. I disse projekter kan der ydes støtte til supplerende infrastruktur.

3) Læringsprojekter har til hensigt at forbedre samarbejdet og udbrede kendskab til know how. Formålet er fælles uddannelse for at magte de større udfordringer der er en følge af mere komplekse transporter og logistik udfordringer.

Minimumsstøtte skal være 250.000 Euro op til 50 % af de samlede omkostninger. Det innovative islæt i projektet skal være på et EU niveau.

4) Motorways of the Sea projekter, der har til hensigt at flytte vejgodstrafik til søtransport eller en kombination af søtransport med andre transportformer.

Forberedende indsats kan støttes ligesom supplerende infrastruktur kan opnå støtte. Projektet skal være innovativt og skal være levedygtigt efter støtteperiodens ophør. Støtte kan gives i op til 5 år. Minimumsstøtte skal være 2,5 mio. Euro med en overflytning af gods på minimum 1,25 mia. tonkm over aftaleperioden, op til 35 % af de samlede omkostninger.

5) Trafikundvigelsesprojekter har til hensigt at integrere transport med logistik for at undvige godstransport af vej.

Også i denne sammenhæng kan forberedende indsats støttes ligesom supplerende infrastruktur. Projektet skal medføre, at minimum 10 % af de omhandlede gods skal skifte transportform. Støtte kan ydes for op til 5 år. Minimumsstøtte skal være 1 mio. Euro op til 35 % af projektets samlede omkostninger.

Kun havne af international betydning, dvs. havne med en samlet årlig trafikmængde på mindst 1,5 mio. tons fragt eller mere end 200.000 passagerer, kan opnå støtte til infrastrukturprojekter.

## Bilag 3 Havnelovgivningens udvikling

Historisk har der været en tæt forbindelse mellem udviklingen af de gamle danske købstæder og de havne, der er knyttet til dem. Havnene i de tidligere danske købstæder modtog støtte fra staten til anlæg af nye havne og udvidelse af bestående havne. Staten ejede indtil år 2000 13 havne, heraf 7 på den jyske vestkyst. De statslige havne blev anlagt med henblik på eksport og fiskeri, og enkelte statslige havne blev primært brugt til færgedrift.

Den første retlige regulering af havnene i købstæderne blev gennemført med købstadskommunalloven i 1868. Købstadskommunalloven gennemførte et kompromis mellem visse ønsker om en rent kommunal styring af havnene og en central styreform, som man tidligere havde fulgt. Indenrigsministeriet og senere Ministeriet for Offentlige Arbejder fik således myndighedsansvaret for havnene i købstæderne.

I de statslige havne var ministeriets myndighedsbeføjelser begrundet i ejerskabet, og ministeriets myndighedsbeføjelser over for de private havne var begrundet i den tilladelse til anlæg af havnen, som ministeriet havde udstedt i medfør af statens højhedsret over søterritoriet.

Københavns Havn blev reguleret anderledes end havnene i købstæderne, og i 1913 fik havnen sin egen lov, der endeligt slog fast, at havnen var en selvejende institution.

Den første trafikhavnelov fra 1976 indførte en detaljeret central styring af både private og offentlige trafikhavne, dvs. havne der helt eller delvist blev anvendt til person- og godstransport. Baggrunden for den detaljerede centrale styring var et ønske om at undgå overinvesteringer i havnene. Det var således bestemt i loven, at havnene hvert år skulle indsende investeringsplaner til godkendelse i ministeriet for offentlige arbejder (senere Transport- og Energiministeriet). Ligeledes skulle nyanlæg eller hoveddistandsættelser af havnene godkendes af ministeriet.

### **Trafikhavneloven af 1976**

*Reglernes formål:* Forebyggelse mod overinvesteringer gennem central styring af trafikhavnenes investeringer

*Reglernes indhold:* Trafikministeren fastsatte skibs- og vareafgifter for alle trafikhavne. De kommunale trafikhavne i de tidligere købstæder var efter loven fortsat selvstændige virksomheder, hvis midler skulle holdes regnskabsmæssigt adskilt fra kommunernes midler. Disse havne var underlagt yderligere ministeriel styring i form af ministeriel godkendelse af forvaltningsreglement, optagelse af lån, afhændelse af arealer, udlejning af arealer for mere end tre år på andre vilkår end anført i

ministerens standardlejekontrakt eller til andre takster end godkendt af ministeren og indberetning om lejemål for mere end ti år.

Til gengæld for detailreguleringen fik de kommunale trafikhavne en lovmæssig beskyttelse mod både indbyrdes konkurrence og konkurrence fra nye havne.

I 1990 vedtog man den anden trafikhavnelov, der havde til formål at afbureaukratisere havneområdet for at fremme konkurrencen. Den anden trafikhavnelov afskaffede således bl.a. den centrale takstfastsættelse samt den centrale investeringskontrol.

### **Trafikhavneloven af 1990**

*Reglernes formål:* Fremme konkurrencen på trafikhavneområdet gennem afbureaukratisering.

Regeringen fandt, at trafikhavnenes funktion var at løse serviceopgaver for erhvervslivet, og at disse opgaver fremtidigt kunne løses bedst og billigst ved at gøre konkurrence mellem havnene mulig. Der var således tale om et radikalt brud med den hidtil førte politik på området.

Reglernes indhold: De væsentlige bestemmelser i 1990-loven var ophævelse af den centrale investeringskontrol og nedlæggelse af Landshavnerådet, hjemmel til fastsættelse af maksimaltakster efter en fireårig overgangsperiode med skibs- og vareafgifter fastsat af ministeren, ophævelse af ministerens godkendelse af kommunale tilskud eller lån til nyanlæg eller andre kapacitetsudvidelser samt af kontrolbestemmelser vedrørende kommunalt styrede trafikhavnes lånoptagelse, arealsalg og – udlejning, budgetter og forvaltningsreglement.

I 2000 blev Trafikhavneloven ophævet og erstattet med en havnelov, der var blevet til på baggrund af et omfattende udvalgsarbejde i Havnelovsudvalget, der afgav sin betænkning i 1998. Den nye havnelov gjorde endeligt op med den centrale styring af havnene, med det formål at fremme en øget konkurrence gennem øget privatisering. Det betød, at der blev indført flere organisationsformer, som havnene kunne vælge, herunder muligheden for at drive en havn som et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab.

### **Havneloven af 2000**

*Reglernes formål:* Fremme søtransporten gennem større dynamik og større konkurrencedygtighed for at styrke de miljøvenlige transportformer.

*Reglernes indhold:* Trafikhavneloven af 1990 forenkles og kommer nu også til at omfatte fiskerihavne.

I medfør af den nye lov kræves der stadig tilladelse før anlæg af en ny havn og større udvidelser af havne, men der kræves imidlertid ikke en trafikpolitisk særlig grund til anlæggelsen eller udvidelsen, da man ønsker at fremme en dynamisk udvikling i havnestrukturen i takt med ændrede behov over tiden.

Modtagepligten for havne havde tidligere været en del af en fast praksis, men nu blev den indføjet i Havneloven.

Det blev i loven fastlagt, hvilke organisationsformer havnene kunne være indrettet efter. Det blev nu muligt for havnene at være organiserede enten som statshavne, kommunale havne, kommunale selvstyrehavne, helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskabshavne eller private havne. Der blev fastlagt begrænsninger for havnenes aktiviteter alt efter hvilken organisationsform havnen benyttede.

De private havne havde tidligere været pålagt begrænsninger. Disse blev nu afskaffet og de private havne blev til gengæld pålagt modtagepligt.

Da visse havne tidligere havde fået tilladelse til at udføre stevedorevirksomhed, og der hidtil ikke havde været lovgivet om havnes udførelse af skibsrelaterede hjælpetjenester, indeholdt lovforslaget undtagelsesbestemmelser om, at sådan virksomhed og sådanne tjenester fortsat kunne udføres uanset begrænsningen af havnens aktiviteter.

Den nye havnelov og de nye organisationsformer medførte ikke, at der blev ændret på de selskabsskatteretlige regler i forhold til havnene. Der var således stadig skattefrihed for havne, når de beskæftigede sig med havnerelateret virksomhed.

Transport- og Energiministeriet  
Frederiksholms Kanal 27  
1220 København K

Telefon 33 92 33 55  
Telefax 33 12 38 93  
[trm@trm.dk](mailto:trm@trm.dk)  
[www.trm.dk](http://www.trm.dk)

ISBN 978-87-91013-32-4