

Brancheforeningen Danske Havnevirksomheder
Plesner Advokatpartnerselskab
Att.: Adv. Niklas Korsgaard Christensen

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 7221 8800
Fax 7262 6790
info@tbst.dk
tbst.dk

Sendt til: nkc@plesner.com
CC: Jakob Svane, jasv@di.dk

Sagsnr.: TS6040299-00162
Dato: 07-06-2019
Sagsbehandler: SAMA

Behandling af klage over lukning af Kolding Havn

Kære Niklas Korsgaard Christensen

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har modtaget advokatpartnerselskabet Plesners klage af 19. december 2018 og supplerende indlæg af 8. februar 2019, sendt på vegne af Brancheforeningen Danske Havnevirksomheder, over Kolding Byråds beslutning af 27. november 2018 om lukning af erhvervshavnen Kolding Havn (herafter benævnt "Beslutningen") med henvisning til havnelovens § 17.

Hovedpunkterne i ovennævnte klage er som følger:

- Beslutningens betydning for de berørte virksomheder:
Beslutningen har en direkte betydning for de berørte virksomheder på Kolding Havnens arealer. For det første kan der ikke indgås lejekontrakter, der rækker længere end 2043. Dette vil være i strid med de af Kolding Byråds fastlagte rammer for havnens drift, som havnebestyrelsen er forpligtet til at følge. For det andet har de berørte virksomheder foretaget investeringer ud fra en forudsætning om, at der skal drives havn på Kolding Havn, også i fremtiden efter 2043. De berørte virksomheder påvirkes regnskabsmæssigt, idet deres aktiver skal afskrives efter nogle væsentligt andre forudsætninger end tidligere. De berørte virksomheder påvirkes til lige ved, at deres placering er "låst", og en eventuel flytning til andre havne, i det omfang dette er muligt, indebærer dobbelte omkostninger.
- Beslutningens betydning i nationalt perspektiv, herunder nationale interesser i medfør af planlovgivningen:
En beslutning om at lukke Kolding Havn til fordel for byomdannelse har omfattende erhvervsmæssige og økonomiske konsekvenser, ikke alene for Kolding Kommune, men regionen generelt. En nedlæggelse af Kolding Havn vil være af markant negativ betydning for forsyningen af landbruget og dermed for dansk landbrugs- og fødevarerhvervs konkurrenceevne. Lukning af erhvervshavnen er derfor i strid med nationale interesser i henhold til planlovens § 2a. Der er henvist til Erhvervsstyrelsens "Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning".
- Kolding Havns arealer skal prioriteres anvendt til havnerelaterede erhverv, jf. havnelovens § 6, stk. 2:

I overensstemmelse med såvel kommuneplan 2017-2029 som lokalplan nr. 0041-11 udlægges Kolding Havns arealer til erhvervsmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport, eller andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed. Derfor er det i strid med havnelovens § 9, stk. 2 og lokalplanen, såfremt erhvervshavnens arealer anvendes til boliger og byudviklingsformål. En byomdannelsesproces hører til i planretligt regi. Kolding Byråd er både havneejer og planmyndighed, men byrådet kan ikke uden et gyldigt vedtaget plangrundlag beslutte, at Kolding Havns arealer ikke længere skal anvendes til havnerelaterede aktiviteter.

- Manglende varetagelse af havnens interesser, jf. havnelovens § 9, stk. 4: Kolding Byråd varetager ikke Kolding Havns interesser ved at beslutte et stop for forlængelse af lejekontrakter og ny anvendelse af arealerne efter 2043. Bestemmelsen i § 9, stk. 4, har til formål at sikre, at kommunalbestyrelsen skal varetage erhvervshavnens interesser ved udøvelsen af sin kompetence over erhvervshavnen, herunder navnlig i forbindelse med arealdispositioner.
- Manglende høring af de berørte virksomheder, jf. forvaltningslovens § 19: Beslutningen fastlægger de berørte virksomheders retsstilling som areallejere i forhold til lejekontrakter, hvorfor Beslutningen er ugyldig som følge af manglende partshøring. Beslutningen har store konsekvenser for de berørte virksomheders aktiviteter og investeringsgrundlag. På grund af den indgribende og direkte konsekvens skal de berørte virksomheder partshøres i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, forinden den pågældende beslutning kan træffes gyldigt.

Efter modtagelse af klagen har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderet, hvorvidt styrelsen har kompetence til at behandle nærværende klage efter havnelovens § 17.

Klageadgang i medfør af havnelovens § 17

I henhold til havnelovens § 17 kan klage over forvaltningen af en havn efter havnelovens bestemmelser indbringes for transport-, bygnings- og boligministeren. Ministerens beføjelser er delegeret til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Den gældende formulering af havnelovens § 17 blev indført i 2012 som følge af en lovændring. Det anføres i lovbemærkningerne til lovforslag nr. 62 af 21. december 2011, at:

"Hensigten med den foreslåede ændring er desuden at sikre, at kun havnens dispositioner i henhold til havneloven skal kunne indbringes for transportministeren. Eksempelvis kan almindelige driftsmæssige dispositioner som følge af havnens forretningsmæssige overvejelser kun påklages, i det omfang de vedrører forhold reguleret af havneloven. Overtrædelse af regler i andre sammenhænge skal afgøres af de myndigheder, der besidder den største saglige og faglige kompetence på området."

På baggrund af ovenstående kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen således alene behandle nærværende klage, såfremt Beslutningen kan karakteriseres som en disposition vedrørende forhold reguleret af havneloven.

Bemærkninger fra Kolding Kommune

I forbindelse med Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens overvejelser om behandling af nærværende klage, anmodede styrelsen den 24. januar og 7. marts 2019 Kolding Kommune, om bemærkninger om hvorvidt Beslutningen indeholder dispositioner, som falder inden for havnelovens bestemmelser.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har modtaget Kolding Kommunes bemærkninger af henholdsvis 29. januar og 27. marts 2019.

Kolding Kommune bemærker overordnet vedrørende Beslutningen følgende:

- Der er truffet en politisk beslutning om at iværksætte et undersøgelsesarbejde, der skal danne beslutningsgrundlag vedrørende Kolding Havns fremtidige anvendelse efter Kolding Byråds politiske aftale, herunder eventuel senere konkret beslutning om ændring af aktiviteterne på Kolding Havn. Der er derfor ikke truffet nogle egentlige beslutninger i relation til Kolding Havns fremtid.
- Beslutningen er internt rettet, idet der heri ligger en instruks til forvaltningen om at udarbejde en procesplan for gennemførelsen af de politiske intentioner inden for lovens rammer, samt at iværksætte en række konkrete initiativer i undersøgelsesfasen, herunder redegøre for dialog og samarbejde med virksomheder om længden af deres lejemål og etablere en organisationsform, som sikrer samklang mellem havnedriften og den fremtidsplan, der skal udarbejdes.
- Referatet fra byrådsmødet den 27. november 2018 vedrørende muligheden for at forlænge lejekontrakter på havnen indtil 2043, skal alene ses som et udtryk for Kolding Byråds visioner for havnen. Kolding Kommune er bevidst om, at sådanne indstillinger ikke kan konkretiseres, før arbejdet med beslutningsgrundlaget er afsluttet, og at dette er behandlet af byrådet.
- Der er i byrådet alene truffet en beslutning om at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for Kolding Havns fremtidige anvendelse og ikke konkret vedrørende erhvervshavnens anvendelse, hvorfor den politiske aftale ikke er i strid med havnelovens § 6, stk. 2.
- Kolding Kommune bestrider ikke, at Kolding Byråd har en forpligtigelse til at varetage havnens interesser efter havnelovens bestemmelser, men denne forpligtigelse gælder imidlertid kun, når byrådet agerer som havnemyndighed. Kolding Kommune hverken kan eller skal i enhver disposition agere som havnemyndighed og dermed varetage havnens interesser. Kolding Byråd har således på samme tid en ret og en pligt til også at varetage alle øvrige kommunale interesser ved sine dispositioner, herunder hensynet til en hensigtsmæssig byudvikling.

Kolding Kommune opfatter ikke, at en gennemarbejdet og lovlig beslutning om eventuel hel eller delvis lukning af havnen, vil være i strid med kommunens forpligtelse til at varetage havnens interesse.

Havnelovens § 9, stk. 4 udgør hermed ikke et værn for de kommunale selvstyrehavne mod enhver reduktion og eventuel lukning af en erhvervshavn.

- Kolding Byråd har på sit møde den 27. november 2018 ikke truffet nogen beslutninger, der fastlægger retsstillingen for Kolding Havn eller virksomhedsejerne på erhvervshavnens arealer. Beslutningskompetencen i relation til leje af arealer på erhvervshavnen ligger hos Kolding Havn. Havnen er ikke bundet af – eller har implementeret – de politiske visioner, før der måtte blive truffet en afgørelse om Kolding Havns fremtid.
- Kolding Byråds ageren som byråd – contra havnemyndighed – indebærer, at den trufne beslutning ikke er en beslutning relateret til "forvaltningen af havn", hvorfor Beslutningen heller ikke er omfattet af havnelovens klagebestemmelse og dermed Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens saglige kompetence.

Kolding Kommunes bemærkninger af henholdsvis 29. januar 2019 og 27. marts 2019 er vedlagt dette brev.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens kompetence til at behandle af nærværende klage

På det foreliggende grundlag har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderet, at Kolding Byråds beslutning af 27. november 2018 om lukning af Kolding Havn på sigt ikke har karakter af en disposition omfattet af havnelovens bestemmelser, som har en retsvirkning for Kolding Havn og de tilknyttede virksomheder på erhvervshavnens arealer.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har hermed ikke kompetence til at behandle nærværende klage efter havnelovens § 17. Bestemmelsen tillægger ikke styrelsen kompetence til at behandle klager vedrørende politiske beslutninger, som ikke har udløst dispositioner omfattet af havnelovens bestemmelser.

Styrelsen har i den forbindelse lagt vægt på følgende:

1. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er myndigheden, der påser, at aktive erhvervshavne forvaltes i overensstemmelse med havnelovens bestemmelser.
2. Havneloven har karakter af en forvaltningslov for havne. Det betyder, at pligter og rettigheder efter havneloven gælder, så længe der er en aktiv erhvervshavn. Havneloven har ingen udtrykkelige regler om lukning af en erhvervshavn, og processen skal derfor følge almindelig regulering for ændring af arealer, jf. "Øvrige bemærkninger" nedenfor.
3. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen betragter Beslutningen som en politisk tilkendegivelse om hvorledes, man ønsker Kolding Havns arealer anvendt på sigt med henblik på byudvikling. Der er tale om en beslutning om at iværksætte forundersøgelser, som skal danne grundlag for en eventuel

beslutning om, at en hel eller delvis lukning af Kolding Havn kan gennemføres lovligt.

4. Beslutningen indeholder ingen forpligtigelser for Kolding Havn til at foretage dispositioner, som kan få betydning for de bestemmelser i havneloven, som erhvervshavnen er underlagt, i perioden frem til der måtte blive truffet en eventuel afgørelse om lukning af erhvervshavnen. Politiske beslutninger, som ikke udløser dispositioner for erhvervshavnen i henhold til havnelovens bestemmelser, er således ikke reguleret af havneloven.

Kolding Kommune har ved deres bemærkninger af 27. marts 2019 redegjort for, at formuleringen vedrørende lejekontrakter alene skal anses som udtryk for byrådets forestillinger om den tidsmæssige horisont for udviklingsplanerne, og at denne ingen retsvirkning har for Kolding Havn. Hertil har Kolding Kommune bekræftet, at beføjelser til at indgå og forlænge lejekontrakter med virksomheder, ligger hos Kolding Havn som ejer af havnearealerne. Det lægges på den baggrund til grund, at Kolding Kommune anerkender, at den valgte formulering vedrørende lejekontrakter ikke er retvisende i forhold til den beslutning, der reelt blev truffet af Kolding Byråd.

På baggrund af ovenstående er det Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens vurdering, at Kolding Byråd ikke har beslutningskompetence vedrørende lejekontrakter, hvorfor Beslutningen og den underliggende politiske aftale, ikke burde inddrage forholdet vedrørende forlængelse af lejekontrakter.

Øvrige bemærkninger

Overholdelse af havneloven

Aktive erhvervshavne er underlagt havnelovens bestemmelser og havneledelsen er forpligtet til at disponere i overensstemmelse med loven, jf. havnelovens § 1, stk. 1.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan som klageinstans påse, hvorvidt erhvervshavnens dispositioner er i strid med havnelovens bestemmelser.

Såfremt der træffes en endelig beslutning om afvikling/lukning af en erhvervshavn i overensstemmelse med planlovgivningen og de rette foranstaltninger, jf. bemærkninger om "Afvikling/lukning af erhvervshavne" nedenfor, påser Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at de nødvendige bestemmelser i havneloven overholdes i overgangsperioden.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan i den forbindelse behandle en klage over en konkret disposition i strid med havnelovens bestemmelser.

Partshøring

I nærværende sag har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fastslået, at beslutningen af 27. november 2018 ikke kan karakteriseres som en disposition omfattet af havnelovens bestemmelser, som har en retsvirkning for Kolding Havn og de tilknyttede virksomheder på erhvervshavnens arealer.

Det vil sige, at der af Kolding Byråd ikke er truffet en afgørelse i forvaltningslovens forstand, som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og som retter sig mod eksterne modtagere.

På den baggrund finder forvaltningslovens regler om partshøring, jf. § 19, ikke anvendelse i nærværende sag i forhold til de tilknyttede virksomheder på Kolding Havns arealer, hvorfor klagepunktet vedrørende manglende høring af de berørte virksomheder ikke kan tages til efterretning.

Afvikling/lukning af erhvervshavne

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vil endelig gøre opmærksom på de forhold, der er relevante i forbindelse med afvikling/lukning af en erhvervshavn, herunder en kommunal selvstyrehavn:

Kommunal beslutning om at afvikle en havn:

Som led i det kommunale selvstyre, jf. grundlovens § 86, og kommunalfuldmagtsreglerne, er det kommunernes ret at træffe beslutning om, hvad kommunale arealer inden for kommunegrænsen skal anvendes til, herunder også havnearealer. I forhold til kommunalfuldmagtsreglerne må en sådan beslutning ikke stride mod anden lovgivning, fx havneloven.

Ændring af plangrundlag:

Erhvervsstyrelsen, som fører tilsyn med nationale interesser i forbindelse med kommunernes planlægning, har oplyst følgende til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen:

Kolding Kommune er planmyndighed for Kolding Havn, og er dermed ansvarlig for, at planlægningen sker i overensstemmelse med planlovgivningen og de nationale rammer fastlagt i medfør af planloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018.

Ændring af et areals status sker ved ændring eller revision af de konkrete kommuneplaner og/eller lokalplaner indenfor rammerne af planloven, herunder inddragelse af offentligheden.

Erhvervsstyrelsen fører tilsyn med nationale interesser efter planlovens § 29. Beskyttelse af drifts- og udviklingsmulighederne for produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder, herunder havnevirksomheder, af national interesse, er defineret som en national interesse. Konkret skal det sikres, at den kommunale planlægning ikke kan føre til væsentlige skærpelser af miljøgodkendelsen til en virksomhed af national interesse.

Indsigelse efter planlovens § 29 kan først ske, når et planforslag formelt er sendt i offentlig høring. Såfremt en kommune ikke har udarbejdet et forslag til kommune- eller lokalplan i forhold til den ønskede afvikling af deres havn, har Erhvervsstyrelsen ikke grundlag for at komme med en indsigelse efter planlovens § 29.

Når der udarbejdes et plangrundlag, vurderer Erhvervsstyrelsen, om planforslaget er i strid med væsentlige nationale interesser, herunder eksisterende drifts- og udviklingsmuligheder for havnevirksomheder af national interesse.

Såfremt der på en havn, som ønskes afviklet, findes virksomheder af national interesse, skal Erhvervsstyrelsen forholde sig til disse på linje med alle andre virksomheder af national interesse. Information om de pågældende virksomheders lejemåls længde vurderes som udgangspunkt ikke at have en betydning for pligten til at sikre beskyttelse af drifts- og udviklingsmuligheder for virksomheder af national interesse, der er beliggende på arealerne.

Offentligretlige og privatretlige forpligtelser:

I forbindelse med et byråds ændring af kommuneplaner og/eller lokalplaner skal erhvervshavnen respektere de kontraktretlige forpligtelser, som kan være tilknyttet havnen, fx lejekontrakter om arealer og bygninger. Det betyder i praksis, at erhvervshavnen kan vælge at lade en indgået kontrakt udløbe i overensstemmelse med den aftalte gyldighed eller udnytte muligheden for at opsige en kontrakt.

Endvidere skal en erhvervshavn i en afviklingsperiode overholde og respektere evt. offentligretlige tilladelser samt vilkår herfor efter anden lovgivning, som havnen måtte være bundet af.

Kommunalbestyrelsens ejerstrategi:

I forhold til den konkrete sag, hvor der er tale om en kommunal ejers strategiske beslutning over en meget lang tidshorizont, er det Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens vurdering, at dette forhold ikke er reguleret i havneloven, og det ses heller ikke at være manifesteret i den kommunale planlægning. Realisering af de strategiske mål skal ske inden for rammerne af relevant lovgivning, herunder planlovgivningen.

Med venlig hilsen

Sadia Akbar Manan

Specialkonsulent

Kopi sendt til Kolding Kommune