

**Trafikministeriet
Finansministeriet
Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri**

**Rapport
om
statshavnenes
fremtidige struktur**

Juni 1998

Trafikmin. Adm. Sekretariatet
Budget- og regnskabskontoret
8/7-98 J.nr. 1995-019-81
Dok. 169 B.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	3
1.1. KORT OM STATSHAVNSOMRÅDET.....	3
1.2. KOMMISSORIUM.....	4
1.3. BAGGRUND.....	6
1.4. ARBEJDSGRUPPENS MEDLEMMER.....	7
1.5. RAPPORTENS INDHOLD.....	8
2. SAMMENFATNING	10
2.1. INDLEDNING.....	10
2.2. ORGANISATORISKE VALGMULIGHEDER.....	11
2.3. FASTLÆGGELSE AF ØKONOMISKE FORUDSÆTNINGER.....	12
2.4. DE ENKELTE HAVNE.....	14
2.5. KONSEKVENSER.....	16
3. DEN NUVÆRENDE SITUATION	19
3.1. REGELGRUNDLAG.....	19
3.2. STATSHAVNENES PLACERING, AKTIVITETER, INDTÆGTER MV.....	24
3.2.1. Oversigt.....	24
3.2.2. Fiskeri.....	28
3.2.3. Godstrafik.....	31
3.2.4. Passagertrafik.....	33
3.2.5. Arealudlejning i statshavnene.....	34
3.2.6. Statshavnenes forskelligartethed.....	35
3.3. NOGLE OVERVEJELSER OM BUDGETFORBEDRINGSMULIGHEDERNE FOR 1998.....	35
3.4. ERFARINGERNE MED FORSOGSORDNINGEN FOR ESBJERG TRAFIKHAVN.....	36
3.5. KONKURRENCERETLIGE ASPEKTER.....	38
4. GENERELLE FORUDSÆTNINGER OG HENSYN	43
5. ORGANISATORISKE VALGMULIGHEDER	46
5.1. INDLEDNING.....	46
5.2. KOMMUNALE HAVNE.....	46
5.3. KOMMUNALT STYREDE HAVNE.....	46
5.4. SELVSTYREDE KOMMUNALE HAVNE.....	47
5.5. KOMMUNALE FÆLLESSKABER - ÉN HAVN.....	47
5.6. KOMMUNALE FÆLLESSKABER - FLERE HAVNE.....	48

1. Indledning

1.1. Kort om statshavnsområdet

Denne rapport omfatter de 13 statshavne under Trafikministeriet, jf. nedenstående skema 1.1.1.

Statshavnene er opdelt på to adskilte statshavnsadministrationer. Bortset fra Esbjerg Trafikhavn optræder havnene på finansloven som én statsvirksomhed med ét fælles bevillingsmæssigt overskudskrav - det såkaldte nettotal.

For Esbjerg Trafikhavn gælder der i perioden 1. maj 1995 til udgangen af 1998 en særlig forsøgsordning, som giver denne havn særlige bevillingsmæssige frihedsgrader.

Skema 1.1.1. Statshavnsområdet

Statshavnsadministrationen i Frederikshavn (SHAF)	Helsingør Havn Frederikshavn Havn Skagen Havn Hirtshals Havn Hanstholm Havn Anholt Havn Hammer Havn
Statshavnsadministrationen i Esbjerg (SHAE)	Thyborøn Havn Thorsminde Havn Hvide Sande Havn Esbjerg Fiskerihavn Rømø Havn
	Esbjerg Trafikhavn

Statshavnene er vidt forskellige, bl.a. med hensyn til størrelse, økonomisk situation, aktiviteterne i havnene og naturgivne forhold samt befolkningens størrelse og erhvervsaktiviteterne i de berørte lokalsamfund.

Fiskerihavnene blandt statshavnene har en dominerende position blandt de danske fiskerihavne, mens trafikhavnsaktiviteterne er af relativt mindre betydning. Omvendt har trafikhavnene blandt statshavnene - og frem for alt Frederikshavn Havn - en relativt stærk økonomisk position, mens fiskerihavnene generelt er relativt svagt økonomisk funderet.

1.2. Kommissorium

Rapporten er udarbejdet på grundlag af følgende kommissorium:

“Den fremtidige struktur inden for statshavnsområdet har været til overvejelse i Trafikministeriet gennem længere tid, og det er nu besluttet, at mulighederne for afvikling af det statslige ejerskab af havnene skal undersøges nærmere.

En intern arbejdsgruppe afleverede en foreløbig rapport den 7. februar 1997, hvori det bl.a. blev foreslået, at arbejdsgruppen fortsætter arbejdet med henblik på at skabe et bedre beslutnings- og vurderingsgrundlag, og at der skal kunne inddrages ekstern konsulentbistand i arbejdet.

Med udgangspunkt heri behandles de fortsatte strukturovervejelser i den nævnte arbejdsgruppe, idet arbejdsgruppen udvides med repræsentanter fra Finansministeriet og Fødevareministeriet. Endvidere inddrages Trafikministeriets Planlægningsafdeling i arbejdet.

På basis af en undersøgelse af hver enkelt havns nuværende økonomiske situation og udviklingsmuligheder skal arbejdsgruppen udarbejde beslutningsoplæg om den fremtidige struktur for statshavnsområdet og forhandlingsoplæg til eventuel brug ved forhandlinger med involverede kommuner, amtskommuner og andre interesserede parter.

Baggrundsundersøgelsen af den enkelte havns nuværende økonomiske situation og udviklingsmuligheder omfatter følgende:

- Vurdering af erfaringerne med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn, bl.a. på baggrund af konsulentrapporten fra januar 1994 om Esbjerg Trafikhavns fremtid.
- Opgørelse af hver enkelt havns nuværende økonomiske situation, hvor hver enkelt havn vurderes som en helhed, herunder opstilling af driftsbudgetter mv. efter de principper, der gælder for private virksomheder. De blandede trafik- og fiskerihavne vurderes således som en helhed.
- Opgørelse af de trafikrelaterede, fiskerirelaterede og øvrige aktiviteters bidrag til hver enkelt havns økonomi samt vurdering af udviklingsmulighederne på de respektive områder.

- Udarbejdelse af anlægs- og driftsbudgetter for de aktiviteter, der er særegne for den enkelte havn pga. beliggenheden (ydermøler, sluser og oprensning mv.), og som derfor forudsættes bevaret i statsligt regi.
- Vurdering af mulige og hensigtsmæssige organisationsformer for de enkelte havne/havnene.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje de personalemæssige og de organisatoriske konsekvenser af forslagene samt de statsfinansielle, herunder bevilningsmæssige konsekvenser.

Arbejdsgruppen kan inddrage eksterne konsulenter i arbejdet.

Personalerepræsentanterne i de berørte havne mv. orienteres om arbejdet.

Arbejdsgruppen skal senest afslutte arbejdet den 1. juli 1997, således at der i givet fald umiddelbart efter sommerferien kan indledes politiske forhandlinger med de relevante kommuner, amtskommuner m.fl. med henblik på, at der skal være truffet beslutning om statshavnenes fremtid den 1. januar 1998.”

Arbejdsgruppen har senere fået forlænget kommissoriets tidsfrist til udgangen af december 1997 og fik endelig i forbindelse med vedtagelsen af nedennævnte dagsordensforslag i Folketinget den 25. november 1997 forlænget tidsfristen til udgangen af februar 1998, med henblik på at arbejdsgruppen i rapporten skulle overveje eventuelle konsekvenser for arbejdsgruppens arbejde af det i medfør af dagsordensforslaget igangsatte arbejde.

Folketinget vedtog den 25. november 1997 følgende dagsorden:

“Folketinget opfordrer trafikministeren til - i overensstemmelse med regeringens målsætning i trafikplan 2005 samt EU's erklærede målsætning om at fremme søtransporten som led i opprioriteringen af de miljørigtige transportformer - at nedsætte et udvalg bestående af de berørte myndigheder, havnene, private havnevirksomheder m.v. til vurdering af alle relevante spørgsmål med det formål at fremkomme med forslag til havnenes fremtidige styreformer, organisation, forretningsområder og vurdere havnenes muligheder for investeringer, bl.a. i moderne teknologi, herunder kombitransport og miljøfremmende foranstaltninger.

Udvalgets betænkning skal afleveres i august 1998.”

Dette udvalgsarbejde blev igangsat i januar 1998.

På baggrund heraf har arbejdsgruppen færdiggjort rapporten med udgangspunkt i det oprindelige kommissorium og dermed inden for de grundlæggende rammer i Trafikhavneloven, alene med mindre justeringer af organisatorisk og styringsmæssig karakter. Arbejdsgruppen har således taget udgangspunkt i de forhold, der gælder for de kommunalt styrede trafikhavne og deres økonomiske og konkurrencemæssige situation, men ikke grundlæggende beskæftiget sig med private organisationsformer, f.eks. aktieselskaber. I lyset af det nu igangsatte udvalgsarbejde har arbejdsgruppen dog, hvor det er fundet hensigtsmæssigt, foretaget vurderinger af statshavnens økonomiske muligheder for at være økonomisk bæredygtige under private organisationsformer, ligesom arbejdsgruppen har peget på mulige personalemæssige konsekvenser af private organisationsformer, især i relation til fortsat beskæftigelse af tjenestemændene i statshavnene.

Arbejdsgruppen skal anbefale, at ændringer af de enkelte statshavnens fremtidige organisations- og styreformer afventer resultatet af Havneudvalgets arbejde.

1.3. Baggrund

Baggrunden for overvejelserne om den fremtidige organisationsstruktur for statshavnene, herunder beslutningen om at undersøge mulighederne for afvikling af det statslige ejerskab, skal søges i flere forskellige forhold.

Trafikministeriet har ønsket at tilvejebringe et grundlag til vurdering af, om man skal bevæge sig bort fra den historisk betingede situation, som den nuværende statshavnsstruktur er udtryk for, og alene koncentrere sig om den overordnede havne- og specielt trafikhavnepolitik.

Endvidere har en række konkrete forhold spillet ind:

- Med virkning fra 1. januar 1995 blev den statslige fastsættelse af taksterne for benyttelse af de kommunalt styrede trafikhavne i princippet ophævet.
- Forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn, der tilstræber størst mulig parallelitet med de kommunalt styrede trafikhavne, har givet gode erfaringer med øget brugerindflydelse på havnedriften i en statshavn.
- Den 18. juni 1997 behandlede Konkurrencerådet en klage fra to færgerederier bl.a. over, at Frederikshavn Havn misbruger sin dominerende stilling til at opkræve for høje passager- og personbilsafgifter i Frederikshavn Havn. Konkurren-

cerådet fandt, at dette ikke er tilfældet, men fandt dog, at statshavnenes sammenkædede økonomi kan indebære risiko for krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge, hvorfor Konkurrencerådet bl.a. anbefalede trafikministeren at ligestille statshavnene i konkurrencemæssig henseende med de kommunalt styrede trafikhavne.

- Statshavnene har gennem de senere år haft betydelige og stadigt voksende vanskeligheder med at opfylde de bevillingsmæssige overskudskrav på de årlige finanslove, som set over en årrække i øvrigt ikke er vokset mere end det gennemsnitlige effektiviseringskrav til institutionerne under Trafikministeriet. Idet der på finansloven for 1998 ikke forventes nogen forbedring af statshavnenes økonomiske situation frem til 2001, vil det være nødvendigt, at se statshavnenes økonomiske balanceproblem i sammenhæng med den nuværende statshavnestruktur.
- Endelig er de årlige underskud i forhold til finanslovens overskudskrav efterhånden blevet så store, at den nedre grænse på -13,6 mio. kr. for de akkumulerede underskud på den fælles udsvingsordning, der gælder for statshavnene under ét (bortset fra Esbjerg Trafikhavn), forventes at blive nået i løbet af 1998.

1.4. Arbejdsgruppens medlemmer

Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe med deltagere fra Trafikministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Finansministeriet.

Arbejdsgruppen havde følgende sammensætning:

Afdelingschef Alex Klug, Trafikministeriet (Formand)
 Kontorchef Anders Nørskov, Finansministeriet
 Fuldmægtig Henrik Grosen Nielsen, Finansministeriet
 Kontorchef Mogens Schou, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
 Konsulent Lars Touvdal Christensen, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
 Kontorchef Inge Guldborg Henriksen, Trafikministeriet
 Kontorchef Anne Jøker, Trafikministeriet
 Kontorchef Helga Thomsen, Trafikministeriet

Indtil 1. oktober 1997 med henblik på fremskaffelse af faktuelle oplysninger medvirkede endvidere:

Direktør V.V. Leisner, Statshavnsadministrationen i Esbjerg
 Direktør J. Kjærgaard, Statshavnsadministrationen i Frederikshavn

Sekretariatet har bestået af:

Fuldmægtig Jens Larsen, Trafikministeriet
Specialkonsulent Marianne Winther, Trafikministeriet
Student Camilla Jarltoft Andersen, Trafikministeriet

Arbejdsgruppen har indhentet bistand fra konsulentfirmaet Cowi Rådgivende Ingeniører A/S.

1.5. Rapportens indhold

Rapporten er udarbejdet med sigte på de i kommissoriet nævnte beslutningsoplæg om den fremtidige struktur for statshavnsområdet.

Statshavnenes forventede manko for 1998 (og senere år) er på finansloven for 1998 placeret på to budgetreguleringskonti, således at statshavnenes bevillingsmæssige overskuds krav beregningsteknisk overholdes. I finansloven er det forudsat, at der i løbet af 1998 skal foretages en udmøntning af budgetreguleringskontiene for 1998.

Arbejdsgruppen har valgt at inkludere nogle overvejelser, der kan indgå ved udmøntningen af budgetreguleringskontoen.

Indholdet i den resterende del rapporten er følgende:

Kapitel 2. Sammenfatning indeholder et resumé dels af dokumentationen og argumentationen i rapporten og dels af arbejdsgruppens overvejelser vedrørende de enkelte havne mv.

I *Kapitel 3. Den nuværende situation* er der en bred beskrivelse af en række forhold af betydning for arbejdsgruppens overvejelser, herunder det nuværende retsgrundlag for den danske havnesektor, aktiviteterne i havnene, erfaringerne med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn, nogle foreløbige overvejelser om mulighederne for at foretage budgetforbedringer, og relevante konkurrenceretlige aspekter.

Kapitel 4. Generelle forudsætninger og hensyn giver i kortfattet form et overblik over de generelle forudsætninger, bl.a. at det statslige ejerskab af statshavnene søges afviklet i størst muligt omfang, at havnene skal være økonomisk bæredygtige, at der skal tages hensyn til de berørte lokalsamfund, og at der i konkurrencemæssig henseende skal sikres størst mulig ligestilling med de eksisterende kommunalt styrede trafikhavne mv.

Kapitel 5. Organisatoriske valgmuligheder giver et overblik over arbejdsgruppens organisatoriske overvejelser.

Kapitel 6. Fastlæggelse af økonomiske forudsætninger indeholder nogle generelle overvejelser om nogle særlige ekstraudgifter - de såkaldte geografisk betingede ekstraudgifter - som belaster en række af statshavnene, og som er af betydning for de økonomiske etableringsvilkår i forbindelse med en eventuel overdragelse af statshavnene til ikke-statsligt regi. Endvidere er der en gennemgang af de økonomiske baggrundsberegninger, som arbejdsgruppens konsulenter har foretaget, samt en beskrivelse af havnenes økonomiske position.

Kapitel 7. De enkelte havne indeholder en beskrivelse af arbejdsgruppens overvejelser for de enkelte statshavne.

Endelig indeholder *Kapitel 8. Konsekvenser* arbejdsgruppens vurderinger af konsekvenserne af de foretagne overvejelser for de enkelte havne med hensyn til personale, en vis fortsat statslig opgavevaretagelse, statsfinanserne og den nødvendige gennemførelseslovgivning, såfremt det statslige ejerskab skal afvikles.

2. Sammenfatning

2.1. Indledning

I rapporten belyses forskellige aspekter ved en eventuel afvikling af det statslige ejerskab af de nuværende 13 statshavne på basis af forskellige økonomiske og organisatoriske analyser.

Endvidere har arbejdsgruppen valgt at inkludere nogle overvejelser, der kan indgå ved håndteringen af statshavnenes budgetproblem for 1998, jf. afsnit 3.3.

Rapporten vil kunne tjene som baggrundsanalyse, bl.a. for det netop igangsatte havnelovsudvalgsarbejde vedrørende de danske havne, der har til formål at fremkomme med forslag til havnenes fremtidige styreform, organisation og forretningsområder mv.

I arbejdsgruppens overvejelser vedrørende en eventuel afvikling af det statslige ejerskab er der indgået forskellige generelle hensyn, bl.a. følgende:

- Havnene skal i udgangssituationen have et tilstrækkeligt kapitalgrundlag, således at de er økonomisk bæredygtige på længere sigt.
- Der skal tages hensyn til de berørte byer og lokalsamfund.
- Havnene skal have størst mulig forretningsmæssig frihed, herunder mulighed for et forretningsmæssigt element i ledelsen.
- Havnene skal i konkurrencemæssig henseende sikres størst mulig ligestilling med andre trafikhavne, herunder de idag kommunalt styrede trafikhavne.

Endvidere er der lagt vægt på at tage højde for, at en række af statshavnene er belastet af ekstraudgifter, som ikke vedrører den egentlige havnedrift, eller som skyldes særligt ugunstige naturbetingelser. Disse ekstraudgifter betegnes i rapporten som geografisk betingede ekstraudgifter.

Endelig er der lagt vægt på at sikre overensstemmelse mellem organisatoriske løsningsmodeller og danske og EU-retlige konkurrenceregler.

2.2. Organisatoriske valgmuligheder

På grund af statshavnenes forskelligartethed kan en bred vifte af mulige organisatoriske styreformer for statshavnene være led i en fremtidig løsning. Eventuelle justeringer i det bestående regelsæt forudsættes i givet fald også at skulle finde anvendelse på de øvrige havne.

Kommunale havne er i dag begrænset til visse småhavne uden væsentlig godsomsætning. For de mindste statshavnes vedkommende synes omdannelse til kommunalt ejede havne at udgøre en mulig organisations- og styreform, som kan fortsætte driften i ikke-statsligt regi.

Kommunalt styrede trafikhavne er den mest udbredte styreform blandt de offentlige trafikhavne i dag, og omfatter havne af vidt forskellig størrelse. Omdannelse til kommunalt styrede trafikhavne kan være en mulighed for en række af statshavnene. Denne styreform er i rapporten betegnet som **kommunalt styrede havne**.

Selvstyrede kommunale havne. Til supplement af de traditionelle, kommunalt styrede havne, kan der åbnes mulighed for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at havneudvalget erstattes af en mere forretningsmæssigt orienteret bestyrelse, der under ansvar over for kommunalbestyrelsen varetager ledelsen af havnen. Kommunalbestyrelsen forudsættes at skulle godkende havnens vedtægter, årlige budgetter og regnskaber samt evt. større investeringer. For at sikre den fornødne lokale forankring kan det overvejes, om mindst et medlem af havnens bestyrelse skal være medlem af kommunalbestyrelsen, ligesom det forudsættes, at havnens brugere og medarbejdere - ligesom i andre selskaber - skal være repræsenteret i bestyrelsen.

Kommunale fællesskaber - én havn. Endvidere kan gives mulighed for, at flere berørte kommuner og/eller amtskommuner i fællesskab skal kunne udpege havneudvalget/bestyrelsen for en havn, der i øvrigt kan drives som en kommunalt styret havn eller selvstyret kommunal havn.

Kommunale fællesskaber - flere havne. Fælles drift af flere havne kan være en anden måde at styrke de enkelte deltagende havnes økonomiske bæredygtighed på. Strukturtilpasninger, tilpasset de lokale behov, vil også være lettere at gennemføre ved et fællesskab mellem flere havne.

Private organisationsformer kendes med enkelte undtagelser kun fra trafikhavne og færgehavne, hvor havnedriften alene er begrænset til enkelte aktiviteter som

f.eks. forsyning m.v. af kraftværker eller betjening af konkrete færgeruter. Private organisationsformer, som f.eks. aktieselskabet, kan være en relevant mulighed for de økonomisk stærke statshavne. Såfremt de tabsgivende funktioner kan udskilles, vil aktieselskabsformen også være en mulighed for nogle af de øvrige statshavne.

Under hensyntagen til resultatet af det igangsatte udvalgsarbejde som opfølgning på Folketingets dagsorden af 25. november 1997 kan det blive relevant at overveje private organisationsformer, herunder aktieselskabsmodellen, for de større statshavne.

Arbejdsgruppen har som udgangspunkt alene anset **fortsat statsligt ejerskab** som en mulighed i situationer, hvor andre løsninger ikke viser sig at være fremkommelige.

2.3. Fastlæggelse af økonomiske forudsætninger

Med henblik på at få etableret et fuldstændigt overblik over statshavnenes økonomiske situation har arbejdsgruppen ladet et konsulentfirma foretage forskellige økonomiske baggrundsanalyser. Baggrundsanalyserne har bl.a. tjent som udgangspunkt for overvejelserne om statshavnenes økonomiske position og opgørelse af de geografisk betingede ekstraudgifter.

Geografisk betingede ekstraudgifter er udgifter, som er særegne for nogle statshavne på grund af deres beliggende på den jyske vestkyst, samt de udgifter statshavnsadministrationerne afholder til sluser mv.

De geografisk betingede ekstraudgifter kan opgøres i følgende tre hovedkategorier:

- **Sluserelaterede ekstraudgifter.** Hvide Sande Havn og Thorsminde Havn er belastet af udgifter til anlæg, drift og vedligeholdelse af sluser (ind til Nissum Fjord og Ringkøbing Fjord), samt udgifterne til den hermed forbundne kystbevaring og oprensning af sejlrender mv. På grund af beliggenheden ved indsejlingen til Limfjorden er de geografisk betingede ekstraudgifter vedrørende Thyborøn Havn ligeledes forudsat at være sluserelaterede.
- **Vestkystrelaterede ekstraudgifter.** Visse af de øvrige havne langs den jyske vestkyst er belastet af ekstraudgifter som følge af beskyttelse af havnene mod ugunstige naturvilkår, der nødvendiggør særligt kraftige ydermoler mv.

- **Havnerelaterede oprensningsudgifter.** Især Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn, men også andre havne, er belastet af betydelige ekstra årlige driftsudgifter til oprensning af havneindløb og -bassiner.

Det er forudsat, at sluserelaterede og vestkystrelaterede ekstraudgifter fortsat skal varetages af staten, hvorimod de havnerelaterede oprensningsudgifter skal varetages af havnene selv. Det vurderes, at fortsat statslig varetagelse af de vestkystrelaterede ekstraudgifter i forbindelse med eventuel afvikling af det statslige ejerskab bør forelægges for EU-Kommissionen til notifikation.

Konsulenternes beregninger af de geografiske betingede ekstraudgifter er baseret på regnskabsoplysninger for 1996. I rapporten er der korrigeret for, at udgifterne til vedligeholdelse af anlæg og til oprensning af sejlløb mv. lå på et relativt lavt niveau i 1996, og derfor ikke udgjorde udgifterne for et typisk år.

Udgangspunktet for konsulenternes opgørelse af statshavnenes økonomiske position er det gennemsnitlige **driftsoverskud i et typisk år efter afskrivninger og før renteudgifter**. Også i dette tilfælde er der derfor korrigeret for det relativt lave udgiftsniveau i 1996 til vedligeholdelse af anlæg og til oprensning mv.

Det er yderligere forudsat, at havnene skal have et vist driftsøkonomisk **minimumsoverskud**, af hensyn til havnenes økonomiske bæredygtighed på længere sigt, og som, ud fra en gennemsnitsbetragtning, kan sikre konkurrencemæssig ligestilling i forhold til de kommunalt styrede havne.

Herved fremkommer et **restoverskud**, som viser havnenes konkurrencemæssige situation i forhold til de kommunalt styrede havne. Restoverskudet er alene udviklet til formålet i denne rapport, og bygger på erfaringer fra Århus, Ålborg og Københavns Havn.

For at de økonomisk stærke havne med et positivt restoverskud i udgangssituationen er i økonomisk balance med de kommunalt styrede havne/andre havne vil der skulle ske en inddragelse af restoverskuddet i forbindelse med overdragelsen til kommuner/amtskommuner. Dette kan f.eks. ske ved, at havnen optager et lån, der indbetales til statskassen, og hvor førsteårsrenteudgiften modsvarer restoverskuddet.

For de økonomisk svageste statshavne med negativt restoverskud vil vederlagsfri overdragelse under visse betingelser kunne komme på tale. Det kan for disse havne overvejes at supplere med et statsligt engangstilskud med henblik på at foretage tilpasninger, der på sigt kan gøre havnene økonomisk bæredygtige.

I gennemgangen af de enkelte havne indgår der i en række tilfælde forskellige supplerende elementer i vurderingen af havnenes økonomi, bl.a., at visse af statshavnene besidder potentielt attraktive **arealer**, der ikke er nødvendige til havnedriften eller udviklingsformål, som er kommercielt værdifulde, såfremt de afhændes på almindelige kommercielle vilkår eller anvendes til andre formål. Værdien heraf er ikke opgjort, men der er alene foretaget en skønsmæssig vurdering, idet det forudsættes, at mulighederne for frasalg eller ændret anvendelse bør indgå i de konkrete betingelser i forbindelse med en eventuel overdragelse af statshavnene.

Tilsvarende er der ikke foretaget en konkret opgørelse af eventuelle rationaliserings- og effektiviseringsgevinster ved en ændret organisering og styring af havnene på grund af den nuværende sammensatte opgavevaretagelse og organisering af statshavnene. Restoverskuddet bør derfor korrigeres herfor som led i overdragelsesbetingelserne.

Såfremt statshavnene overgår til private driftsformer, f.eks. en A/S-model, kan der udtages et stiftertilgodehavende til staten afhængigt af økonomien i de enkelte havne.

2.4. De enkelte havne

Beskrivelsen af hver enkelt statshavns økonomiske position er kort resumeret i nedenstående skema 2.4.1. På baggrund heraf, og efter en konkret afvejning af forskellige hensyn har arbejdsgruppen overvejet tilrettelæggelsen af en eventuel afvikling af det statslige ejerskab og en mulig fremtidig organisering af statshavnene, jf. skema 2.4.2.

Gennemgangen af statshavnenes økonomi viser, at Esbjerg Fiskerihavns økonomi er så svag, at den ikke vil være økonomisk bæredygtighed som selvstændig havn, medmindre den modtager økonomisk tilskud.

Derimod vurderes Thyborøn Havn, Thorsminde Havn og Hvide Sande i Ringkøbing Amt samt den samlede havn i Esbjerg at kunne klare sig som selvstændige havne.

Gennemgangen af statshavnenes økonomi viser endeligt, at specielt Frederikshavn Havn og Hirtshals Havn økonomisk er så stærke, at aktieselskabsformen - alt andet lige - ville kunne være en relevant mulighed for disse havne. Såfremt de tabsgivende aktiviteter kan udskilles, vil aktieselskabsformen også være en relevant mulighed for en række af de øvrige havne.

Skema 2.4.1. Resumé: Karakteristik, økonomisk situation, bemærkninger

	Karakteristik	Økonomisk situation	Bemærkninger
Helsingør Havn	Lille færgenhavn. Statshavnen udgør kun en lille del af HH. Det meste af statshavnen må ikke anvendes til havneformål	Årligt restoverskud: ca. -1,5 mio. kr.	Yderligere svækkelse af økonomi må forventes som følge af åbningen af den faste Øresundsforbindelse og bortfaldet af det toldfri varesalg på færger i 1999.
Frederikshavn Havn	Stor færgenhavn Lidt fiskeri	Årligt restoverskud: ca. 50 mio. kr.	Mindre fald i indtægter ved bortfald af toldfri varesalg på færger i 1999. Mindre færgegodsomsætning når Storebæltsforbindelsen åbnes.
Skagen Havn	Stor fiskerihavn Stor lystbådehavn	Årligt restoverskud: ca. 3 mio. kr.	
Hirtshals Havn	Stor fiskeri- og færgehavn	Årligt restoverskud: ca. 15 mio. kr.	Vigtig konkurrenceflade til andre fiskerihavne
Hanstholm Havn	Stor fiskerihavn En vis færgetrafik Lille lokalsamfund	Årligt restoverskud: ca. -1,0 mio. kr.	Af væsentlig betydning for Hanstholm Kommune
Thyborøn Havn	Vigtig fiskerihavn Udsat placering ved indløb til Limfjorden	Årligt restoverskud: ca. 0,0 mio. kr.	Følsom for konkurrence fra andre fiskerihavne
Thorsminde Havn	Mindre fiskerihavn Placering ved slusen ind til Nissum Fjord	Årligt restoverskud: ca. -2,5 mio. kr.	Følsom for konkurrence fra andre fiskerihavne
Hvide Sande Havn	Mellemstor fiskerihavn Placering ved slusen ind til Ringkøbing Fjord	Årligt restoverskud: ca. 0,5 mio. kr.	Følsom for konkurrence fra andre fiskerihavne
Esbjerg Fiskerihavn	Stor fiskerihavn Betydelig overkapacitet	Årligt restoverskud: ca. -12 mio. kr.	Følsom for konkurrence fra andre fiskerihavne Dårligere økonomi end andre store fiskerihavne
Esbjerg Trafikhavn	Stor gods- og færgehavn Betydelig overkapacitet	Årligt restoverskud: ca. 19,5 mio. kr.	Store udgifter til afskrivninger og oprensning som følge af overskudskapacitet på de faste havneanlæg.
Rømø Havn	Mindre fiskeri- og færgenhavn Isoleret placering på østkysten af Rømø	Årligt restoverskud: ca. -2,5 mio. kr.	Følsom for konkurrence fra andre fiskerihavne. Store oprensningsudgifter Vigtig for lokalsamfundet på Rømø
Anholt Havn¹⁾	Lille fiskeri- og færgehavn Stor lystbådehavn	Årligt restoverskud: ca. -1,0 mio. kr.	Vigtig for lokalsamfundet på Anholt
Hammer Havn¹⁾	Den mindste statshavn Ubetydelig besejling	Årligt restoverskud: ca. -0,2 mio. kr.	

Note: 1) Driftsoverskud og afskrivninger er beregnet på basis af finansloven for 1996.

Skema 2.4.2. Mulig tilrettelæggelse af eventuel afvikling af det statslige ejerskab og mulig organisering

	Vilkår for konkurrenceneutral overdragelse	Fortsat statslig opgavevaretagelse	Organisering
Særskilt drift:			
Frederikshavn Havn	<ul style="list-style-type: none"> Inddragelse af restoverskuddet på ca. 50 mio. kr. årligt. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Selvstyret kom. Havn Kom. styret havn Kom. Fællesskab
Hirtshals Havn	<ul style="list-style-type: none"> Inddragelse af restoverskuddet på ca. 15 mio. kr. årligt. 	<ul style="list-style-type: none"> Vestkystrelaterede ekstraudgifter: 2,5 mio. kr. årligt 	<ul style="list-style-type: none"> Selvstyret kom. havn Kom. Fællesskab - én havn Kom. Styret havn
Esbjerg Havn¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> Inddragelse af restoverskuddet på ca. 8,5 mio. kr. årligt. Mulighed for frigørelse/alternativ anvendelse af arealer. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Selvstyret kom.havn Kom. styret havn Kom. fællesskab
Skagen Havn	<ul style="list-style-type: none"> Inddragelse af restoverskuddet på ca. 3,0 mio. kr. årligt. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Kom. styret havn Selvstyret kom. havn Kom. fællesskab
Hanstholm Havn	<ul style="list-style-type: none"> Vederlagsfri overdragelse 	<ul style="list-style-type: none"> Kystrelaterede ekstraudgifter: 5,5 mio. kr. årligt 	<ul style="list-style-type: none"> Kom. fællesskab Selvstyret kom. Havn Kom. styret havn
Rømø Havn	<ul style="list-style-type: none"> Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> Kommunal havn Amtskommunal havn Selvstyret kom. Havn Kom. styret havn
Helsingør Statshavn	<ul style="list-style-type: none"> Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> Kommunal havn Selvstyret kom. havn Kom. styret havn
Anholt Havn	<ul style="list-style-type: none"> Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> Amtskommunal havn Kommunal havn Selvstyret kom. havn Kom. styret havn
Hammer Havn	<ul style="list-style-type: none"> Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> Amtskommunal havn Kommunal havn
Fælles drift af flere havne:			
Thyborøn, Thorsminde og Hvide Sande havne	<ul style="list-style-type: none"> Vederlagsfri overdragelse 	<ul style="list-style-type: none"> Sluserelaterede ekstraudgifter: 17,9 mio. kr. årligt. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunalt fællesskab - under vilkår iøvrigt som kom. styret havn eller selvstyret kom. havn

Note: 1) **Esbjerg Havn** omfatter de to nuværende statshavne: Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn

2.5. Konsekvenser

Personale. Ved statshavnene, inklusive Statens Uddybningsmateriel var ultimo 1997 ansat 282 medarbejdere, heraf 63 tjenestemænd og 219 overenskomstansatte mv. For de overenskomstansatte gælder Virksomhedsoverdragelsesloven, hvorfor disse umiddelbart vil kunne overføres havnene med deres nuværende overenskomsmæssige rettigheder.

For tjenestemændene gælder, at de, der skal forrette tjeneste i Kystinspektoratet, jf. nedenfor, umiddelbart vil kunne overføres. Såfremt de foreslåede organisations- og styreformer gennemføres, hvor kommunerne får afgørende indflydelse på havnenes drift, er det samtidig via lovgivning muligt at forpligte tjenestemændene til at forrette tjeneste i havnene. Derimod ville de overførte tjenestemænd ved statshavne, der eventuelt måtte overdrages til en privat selskabsform, ikke i almindelighed kunne forpligtes til at gøre tjeneste i havnene.

Såfremt nogle af statshavnene som følge af det igangsatte udvalgsarbejde, organiseres som aktieselskaber, vil Virksomhedsoverdragelsesloven fortsat finde anvendelse for overenskomstansatte medarbejdere, mens ejerforholdene, som ovenfor anført, vil være afgørende for, om tjenestemændene kan forpligtes til at gøre tjeneste i havnene.

Fortsat statslig opgavevaretagelse. De opgaver, der er forbundet med de sluserelaterede og vestkystrelaterede ekstraudgifter, kan varetages af staten, og kan sammen med Statens Uddybningsmateriel naturligt overføres til Kystinspektoratet. Under hensyn til at statshavnene selv skal forestå hovedparten af oprensningen kan det eventuelt på sigt overvejes at afhænde Statens Uddybningsmateriel.

Statsfinanser. I perioden 1999-2001 er statshavnenes samlede nettobidrag til statskassen på finansloven for 1998 forudsat gennemsnitligt at være 112 mio. kr. årligt. Statshavnene har en budgetmanko på ca. 50 mio. kr. årligt, i form af to negative budgetreguleringskonti på ialt ca. -35 mio. kr. årligt, som endnu ikke er udmøntet, og, for Esbjerg Trafikhavn, forbrug af videreførte midler på ca. 15 mio. kr. årligt.

For de statshavne, der er i økonomisk balance, eller som har et negativt restoverskud, er vederlagsfri overdragelse en mulighed.

Såfremt de overskudsgivende statshavne indbetaler restoverskuddet til staten på ialt ca. 77 mio. kr. årligt, og der korrigeres for statslige merudgifter på ca. 26 mio. kr. årligt til geografisk betingede ekstraudgifter og for statslige mindreudgifter på ca. 4 mio. kr. årligt til Statens Uddybningsmateriel, kan den samlede nettoydelse til staten beregnes til ca. 55 mio. kr. årligt.

Afhændes havnene med et positivt restoverskud derimod med et engangsvederlag, vil lånerenten være afgørende for, hvor stort engangsvederlaget i givet fald vil blive. Med en lånerente på 6 pct. p.a. kan det samlede engangsvederlag til staten for

havnene med et positivt restoverskud beregnes til ca. 1,3 mia. kr., og med en lånerente på 4 pct. til ca. 1,9 mia. kr.

Det bemærkes, at der, som tidligere anført ved opgørelsen af restoverskuddet er set bort fra, at statshavnene besidder arealer, som ikke er nødvendige til havneformål, og som vil være værdifulde ved anden anvendelse, ligesom der ikke er taget hensyn til eventuelle rationaliseringsgevinster ved ændret organisering og styring af havnene.

Disse forhold vil i givet fald medføre øgede ydelser til staten eller et højere engangsvederlag.

Lovgivning. Adkomst til overdragelse af statshavnene til et ikke-statsligt regi skal bl.a. under hensyn til tjenestemændene etableres ved en særlig gennemførelseslov kombineret med konkrete bevillingsansøgninger til Folketingets Finansudvalg. Dette kan eventuelt ske som led i en samlet ændring af Trafikhavneloven, der er en mulig konsekvens af arbejdet i det i januar 1998 igangsatte udvalgsarbejde vedrørende de danske havne.

De beskrevne mulige organisatoriske styreformere forudsætter følgende ændringer i Trafikhavneloven:

- Lovens anvendelsesområde skal udvides til at gælde for rene fiskerihavne.
- Flere kommuner skal i fællesskab kunne drive en eller flere havne, på vilkår som i øvrigt svarer til de kommunalt styrede havnes.
- Amtskommuner skal kunne besidde havne og/eller indgå i havnefællesskaber på linje med kommunerne.
- Adkomst til etablering af selvstyrede kommunale havne må etableres.
- De afsnit i Trafikhavneloven, der refererer til statshavnene, vil kunne ophæves.

Af hensyn til ligestilling i konkurrencemæssig henseende foreslås, at ændringerne også vil skulle omfatte de nuværende kommunale og kommunalt styrede havne, således at disse får tilsvarende muligheder for at organisere sig, herunder etablere kommunale fællesskaber, lade amterne deltage i fællesskaber, respektive besidde havnene, og til at lade havnene omdanne til selvstyrede kommunale havne.

3. Den nuværende situation

3.1. Regelgrundlag

Den nuværende danske havnestruktur er karakteriseret ved et betydeligt antal havne af vidt forskellig størrelse og forskellig specialisering. Der er også en række forskellige selskabsformer og/eller statslige styringsformer for havnene, hvoraf de vigtigste er kort beskrevet i nedenstående skema 3.1.1.

Skema 3.1.1 Organisationsformer¹⁾

Statshavnene under SHAF og SHAE. (Statsvirksomhed)	Af statshavnene hører de syv under statshavnsadministrationen i Frederikshavn (SHAF), mens de resterende fem hører under statshavnsadministrationen i Esbjerg (SHAE). Alle 12 statshavne har en fælles bevilling på finansloven. Statshavnene anvendes som færgehavne og/eller fiskerihavne og kun i ringe omfang almindelig godsomsætning.
Esbjerg Trafikhavn. (Modificeret statsvirksomhed)	I perioden 1. maj 1995 til udgangen af 1998 gælder en særlig forsøgsordning for Esbjerg Trafikhavn, der tilsigter at give havnen konkurrencemæssig ligestilling med de kommunalt styrede trafikhavne. Drives i forsøgsperioden som en selvstændig økonomisk enhed. Når forsøgsordningen udløber, vil havnen igen blive underlagt SHAE på almindelige statshavnsvilkår, medmindre der træffes anden beslutning. Havnen anvendes som en kombineret færge- og godshavn.
Københavns Havn. (Særligt forvaltningssubjekt)	Københavns Havn's forhold er reguleret i loven om Københavns Havn, hvoraf bl.a. fremgår, at havnens formue skal være adskilt fra statens formue iøvrigt. Udover at drive havnevirksomhed skal havnen i henhold til dens formålsparagraf tilrettelægge omdannelsen af de af havnens arealer, som ikke mere skal anvendes til havneformål.
Kommunalt styrede trafikhavne.	Kommunalt styrede trafikhavne er selvstændige virksomheder med selvstændig økonomi, der er adskilt fra kommunens. Den daglige ledelse varetages af et havneudvalg, der udpeges af kommunalbestyrelsen. Anvendes som færgehavne, godshavne og/eller fiskerihavne.
Kommunale havne.	Den enkelte havn ejes af kommunen og er underlagt kommunalbestyrelsen på linie med kommunens øvrige institutioner. Alene mindre havne med ringe godsomsætning.
Andre statslige færgehavne. (Statslig driftsbevilling/stats-virksomhed)	De statslige færgehavne tilhører i dag Vejdirektoratet. Må alene betjene færgetrafik.
Øvrige statsejede færgehavne. (Statsejede aktieselskaber)	I dag ejes tre tidligere statslige færgehavne af det fuldt ud statsejede DSB Rederi A/S (Scandlines). De er offentlige trafikhavne med modtagepligt i det omfang pladsforholdene tillader. Kun på en enkelt af havnene er der også almindelig godsomsætning, og kun i ringe omfang.
Private trafikhavne (Aktieselskab eller anden selskabsform)	De private trafikhavne er typisk anlagt til brug for et kraftværk, raffinaderi el.lign. Må normalt alene betjene skibstrafik til brug for denne virksomhed. Enkelte mindre havne har dog almindelig godsomsætning, og har således status som almindelig trafikhavn, med offentlig adgang. Visse private trafikhavne er anlagt som færgehavne, hvor anvendelsen er begrænset til en bestemt færgerute. Disse færgehavne er således ikke offentlige trafikhavne.

Note: 1) Betegnelsen "Organisationsformer" er en fællesbetegnelse for private selskabsformer og statslige styringsformer.

En væsentlig del af havnene er statsejet eller under anden statslig indflydelse, nemlig - foruden de 12 statshavne under SHAF eller SHAE og Esbjerg Trafikhavn - Københavns Havn og hovedparten af færgehavnene. Kommunerne styrer eller ejer hovedparten af de resterende havne.

Nogle af de kommunale havne har almindelig godsomsætning, men det drejer sig udelukkende om mindre havne af lokal betydning. De statslige færgehavne og de private havne må med enkelte undtagelser alene drive visse afgrænsede havneaktiviteter, f.eks. betjening af færgetrafik eller losning af kul mv. til eget kraftværk.

“Offentlige trafikhavne” benyttes i det følgende som fællesbetegnelse for trafikhavne, der må drive almindelige kommercielle havneaktiviteter, hvortil der er offentlig adgang, dvs. som fællesbetegnelse for fortrinsvis statshavnene incl. Esbjerg Trafikhavn, Københavns Havn og de kommunalt styrede trafikhavne.

De offentlige trafikhavne er organiseret inden for rammerne af forskellige selskabsformer og/eller styreformers, nemlig som statsvirksomhed, modificeret statsvirksomhed, særligt forvaltningssubjekt og selvejende institution. De øvrige havne er bl.a. organiseret inden for rammerne af kommunale virksomheder og aktieselskaber.

Lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne mv. med senere ændringer (“Trafikhavneloven”) fastlægger de overordnede juridiske rammer for bl.a. de offentlige trafikhavne. Trafikhavneloven er vedlagt som annek 3.

Vedrørende **statshavnene** (herunder Esbjerg Trafikhavn) er det i Trafikhavneloven alene angivet, at trafikministeren kan nedsætte et havneråd, hvor der skal være en vis lokal repræsentation, til varetagelse af den daglige forvaltning, samt at trafikministeren eller den, som ministeren bemyndiger hertil, fastsætter afgifterne for benyttelse af statens havne.

Dette skyldes, at statshavnene er underlagt bevillingerne på de årlige finanslove. Statshavnene - ekskl. Esbjerg Trafikhavn - styres som én statsvirksomhed med ét fælles netttotal og én fælles udsvingsordning, uanset at ansvaret for statshavnene er delt på de to statshavnsadministrationer, henholdsvis i Esbjerg (SHAE) og Frederikshavn (SHAF).

Statshavnenes fælles netttotal er negativt, som i finanslovens terminologi er udtryk for et overskud, jf. annek 1.

Eventuelle positive afvigelser fra det fælles netttotal opspares i henhold til den særlige udsvingsordning, der gælder for statsvirksomheder, mens eventuelle negative afvigelser kan finansieres ved forbrug af opsparring fra tidligere år. Saldoen for den akkumulerede opsparring i forhold til det fælles netttotal må *ikke* uden forelæggelse for de bevillende myndigheder overstige 20 pct. af statshavnenes samlede driftsudgifter ekskl. afskrivninger og forrentning, når saldoen er *positiv* og 10 pct., når

den er *negativ*. Dette svarer i 1997 til henholdsvis +27,2 mio. kr og -13,6 mio. kr. Saldoen må ikke være *negativ* fire år i træk.

Nettotallene for statsvirksomheder er siden finansloven for 1997 opgjort excl. anlægsudgifter, der er opført på en selvstændig hovedkonto.

Ikke forbrugte anlægsudgifter kan overføres til senere finansår. I det enkelte år kan der derfor også for anlægsudgifters vedkommende forbruges mere end bevillingen på finansloven, men for anlægsudgifter skal den akkumulerede saldo altid mindst være i balance.

Statshavnenes aktuelle økonomiske situation gennemgås i afsnit 3.3 nedenfor.

Esbjerg Trafikhavn (ET) drives som en selvstændig økonomisk enhed, og optræder på finansloven som en selvstændig statsvirksomhed med eget nettotal og egen udsvingsordning.

Trafikhavnen er i perioden 1. maj 1995 til udgangen af 1998 på forsøgsbasis udskilt som en særskilt statsvirksomhed på særlige vilkår, der tilstræber forretningsmæssig lighed med de kommunalt styrede trafikhavne. Forsøgsordningen skal dels ruste Trafikhavnen til den skærpede konkurrencesituation, der fulgte af den fri takstfastsættelse, der pr. 1. januar 1995 trådte i kraft for de kommunalt styrede trafikhavne. Dels skal forsøgsordningen give Trafikhavnen arbejdsro til at forberede en eventuel overgang til en anden styringsform. Endelig skal forsøgsperioden anvendes til at afklare forholdet til såvel Esbjerg Fiskerihavn samt til overvejelser om strukturtilpasning i de øvrige statshavne, herunder fiskerihavnene.

Regelsættet er beskrevet i forsøgsordningskontrakten for Esbjerg Trafikhavn af 8. maj 1995 mellem trafikministeren og chefen for Statshavnsadministrationen i Esbjerg (med senere ændringer) samt aktstykke nr. 266 af 18. april 1995.

I forsøgsperioden gælder der særlige regler for Trafikhavnen: 1) Hvert år betales til staten et beløb, som fremgår af forsøgsordningskontrakten. 2) Beløbet er fast, og Esbjerg Trafikhavn friholdes for yderligere besparelseskraav og/eller dispositionsbegrænsninger i forsøgsperioden. 3) Anlægsudgifter skal selvfinansieres. 4) Som supplement til det almindelige årsregnskab udarbejder Trafikhavnen endvidere et årsregnskab, der så vidt muligt er opstillet efter reglerne for aktieselskaber i Årsregnskabsloven. 5) Esbjerg Trafikhavn har selv kompetence til at fastsætte afgifter for benyttelse af Trafikhavnen. 6) Endelig erstattes havnerådet med en styrelse på

ni medlemmer, hvoraf fire er repræsentanter uden tilknytning til havnen blandt regionens erhvervsledere, to repræsentanter for Esbjerg Kommune, én repræsentant fra Trafikministeriet samt to medarbejderrepræsentanter. Trafikministeren udpeger fem medlemmer, herunder formanden og næstformanden.

Efter udløbet af forsøgsordningen bliver Esbjerg Trafikhavn igen - medmindre der besluttet andet - en statshavn under SHAE på almindelige statshavnsvilkår.

De nærmere rammer for **Københavns Havn** er reguleret i en særlig lov, nemlig Lov nr. 504 af 24. maj 1992 om Københavns Havn. Havnen er et særligt forvaltningssubjekt, hvis formue er adskilt fra statens formue i øvrigt. Københavns Havn er endvidere underlagt de almindelige bestemmelser i Trafikhavneloven.

Havnen har den dobbelte målsætning at drive havnevirksomhed i København og at tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder i København, som ikke skal anvendes til havneformål. Virksomheden skal samlet set foregå på et forretningsmæssigt grundlag. Udvikling og eventuelt salg af de overflødiggjorte arealer skal ske på basis af en af København Havn fastsat langsigtet omdannelses- og udviklingsstrategi til løbende virkeliggørelse af Københavns kommuneplan.

I konsekvens heraf er - for så vidt angår godkendelse af regnskab og vedtægter mv. - både Trafikministeriet og Miljø- og Energiministeriet overordnet myndighed for Københavns Havn.

Havnen ledes af en bestyrelse med på ialt 12 medlemmer, der er valgt af Regeringen, Københavns Kommune, Det Danske Handelskammer og medarbejderne. Mindst 2 af de 6 regeringsvalgte medlemmer udpeges efter høring af Dansk Industri og Danmarks Rederiforening.

I et bilag til Trafikhavneloven listes de 44 havne, der som **kommunalt styrede trafikhavne**, var omfattet af Trafikhavneloven ved dennes vedtagelse.

En kommunalt styret trafikhavn betegnes i Trafikhavneloven som en "selvstændig virksomhed". Havnen skal styres med sigte på, at dens indtægter mindst skal dække dens udgifter, incl. renteudgifter og udgifter til afdrag på lån. Havnens midler må kun anvendes til formål, der særligt tjener havnens interesser. Overskuddet skal blive i havnen, idet en gunstig økonomisk stilling skal komme havnens brugere til gode i form af lavere afgifter og/eller en veludbygget infrastruktur.

En kommunalt styret trafikhavn styres af kommunalbestyrelsen for den kommune, hvori havnen ligger, idet den daglige forvaltning varetages af et af kommunalbesty-

relsen nedsat havneudvalg¹, hvor kommunalbestyrelsen skal have flertal. Reglerne for nedsættelse af havneudvalg fremgår af den kommunale styrelseslov.

Havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, og kommunen må ikke - uden trafikministerens godkendelse - yde havnen tilskud eller lån til nyanlæg eller anskaffelser til kapacitetsudvidelser. Godkendelsen gives kun, hvis samfundsmæssige hensyn tilsiger det. Derimod kan en kommune uden godkendelse yde omsætningsbevarende lån. Kommunegaranterede lån sidestilles med kommunale tilskud eller lån.

I perioden fra primo 1994 til 1. november 1997 har kommunerne søgt Trafikministeriet om tilladelse til at yde de eksisterende kommunalt styrede trafikhavne lån eller garanti for lån på i alt 235 mio. kr., hvoraf 73 mio. kr. vedrørte Rønne Havn og 100 mio. kr. Grenå Havn. Hovedparten af låneansøgningerne vedrørte kapacitetsudvidelser, idet Trafikministeriet ikke skal give tilladelse til kommunale lån til omsætningsbevarende foranstaltninger.

De kommunalt styrede trafikhavne er endvidere underlagt de almindelige bestemmelser i Trafikhavneloven om fastsættelse af afgifter for benyttelse af trafikhavne. Siden 1. januar 1995 har de kommunalt styrede trafikhavne i princippet haft fri adgang til selv at fastsætte afgifterne for benyttelse af havnene, idet brugerne dog skal behandles efter samme principper. Dog har trafikministeren mulighed for at fastsætte maksimumsafgifter for at hindre misbrug af en eventuel monopolagtig situation og for at fastsætte minimumsafgifter for at modvirke eventuel dumping.

De kommunale havne styres af kommunerne som en hvilken som helst anden kommunal virksomhed, og er således reguleret af bekendtgørelse af 18. juli 1995 af lov om om kommunernes styrelse ("Den kommunale styrelseslov"). De er dermed underlagt Indenrigsministeriets almindelige tilsyn med kommunerne.

Ifølge den kommunale styrelseslov ligger bevillingsmyndigheden altid hos kommunalbestyrelsen. Bevillingerne til havnen gives således over kommunens almindelige budget, og der er mulighed for ydelse af kommunale lån og tilskud. Idet en kommunal havn må opfattes som en kommunal forsyningsvirksomhed, fastsætter kommunalbestyrelsen endvidere afgifterne for benyttelse af havnen. Endelig kan der være nedsat et havneudvalg.

¹ . Havnen i Struer styres dog af et af Struer og Holstebro Kommunalbestyrelser nedsat fællesudvalg.

De kommunale havne er ikke underlagt Trafikministeriets økonomiske tilsyn i henhold til Trafikhavneloven, men en række af bestemmelserne i Trafikhavnelovens kapitel 1 og 3 gælder tillige for disse havne.

De **statslige færgehavne iøvrigt** hører under Vejdirektoratet.²

De tre **tidligere statslige færgehavne** (Rødby og Gedser Havne samt Helsingør Færgehavn (ikke Helsingør Statshavn)), der pr. 1. januar 1997 blev overført til Scandlines A/S, er ligeledes omfattet af bestemmelserne i kapitel 1 og 3 i Trafikhavneloven. Til havnene er der almindelig offentlig adgang, dvs. modtagepligt i det omfang pladsforholdene tillader det.

De private havne er omfattet af Trafikhavnelovens i kapitel 1 og 3, men styres i øvrigt af havnene selv i overensstemmelse med de vilkår, der er fastsat i tilladelserne til havnenes oprettelse i henhold til kapitel 1. Havne, der udelukkende anvendes som fiskerihavne eller lystbådehavne, er dog kun omfattet af Trafikhavnelovens kapitel 3, der gælder for alle havne. Dette gælder f.eks. Strandby Fiskerihavn, der er en selvejende virksomhed, som ejes af fiskere og andre brugere.

Private trafikhavne er typisk havne anlagt i tilknytning til elværker, raffinaderier og visse andre erhvervsvirksomheder, og anvendelsen er traditionelt betinget af, at anlægget kun anvendes til formål, der vedrører virksomhedens anlæg og drift.

Moderselskaberne for de private trafikhavne er organiseret på forskellige måder, bl.a. som aktieselskaber.

3.2. Statshavnenes placering, aktiviteter, indtægter mv.

3.2.1. Oversigt

Der kan peges på to argumenter for anlæg af statshavne: (1) Anlæg af havnen af hensyn til den *lokale erhvervsudvikling*, hvilket gælder for størsteparten af statshavnene på den jyske vestkyst; (2) Anlæg af havnen til sikring af *strategisk* - militær eller handelsmæssig - *adgang til havområde*. Dette kendetegner f.eks. havnene i Esbjerg, Helsingør og Frederikshavn.

I dag svarer statshavnenes funktioner i store træk til de oprindelige dog med undtagelse af Helsingør Havn, der efter ophævelsen af Øresundstolden udviklede sig til

² Under Forsvarsministeriet hører endvidere tre større flådestationer og et par mindre havneanlæg.

en betydningsfuld værfts- og færgehavn. I dag er værftet nedlagt, og hovedparten af færgeaktiviteterne er udskilt fra statshavnen, hvorfor statshavnen har en relativ lille betydning i det samlede statshavnsbillede. Endvidere er aktiviteterne i Hirtshals og Hanstholm, der indtil for få år siden primært var fiskerihavne, med tiden i et stadigt stigende omfang blevet udvidet til også at omfatte færgefart.

Geografisk er statshavnene dominerende i det vestlige og nordlige Jylland, jf. figur 3.2.1.1.

Statshavnene blev anlagt i dette område primært som følge af de gode fiskemuligheder.

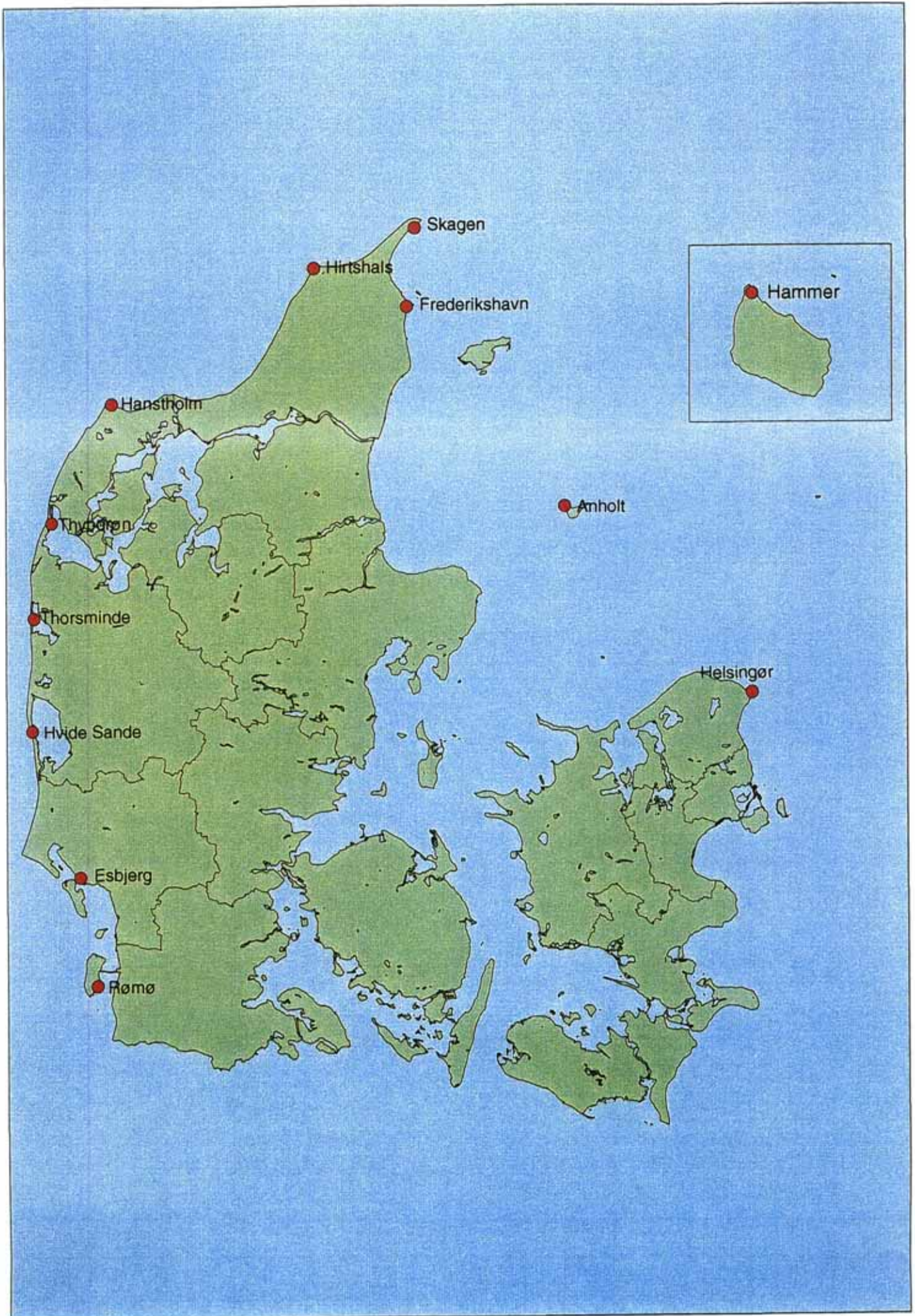
Havnene i det vestlige og nordlige Jylland har en udsat beliggenhed som følge af ugunstige naturgivne forhold, og deres økonomi er derfor belastet af ekstraordinære omkostninger til særligt dyre yderværker, bekostelige oprensninger og kystsikring; omkostninger, der i fagkredse er kendt under betegnelsen "*geografisk betingede Access and Defence Infrastructure (ADI)*".

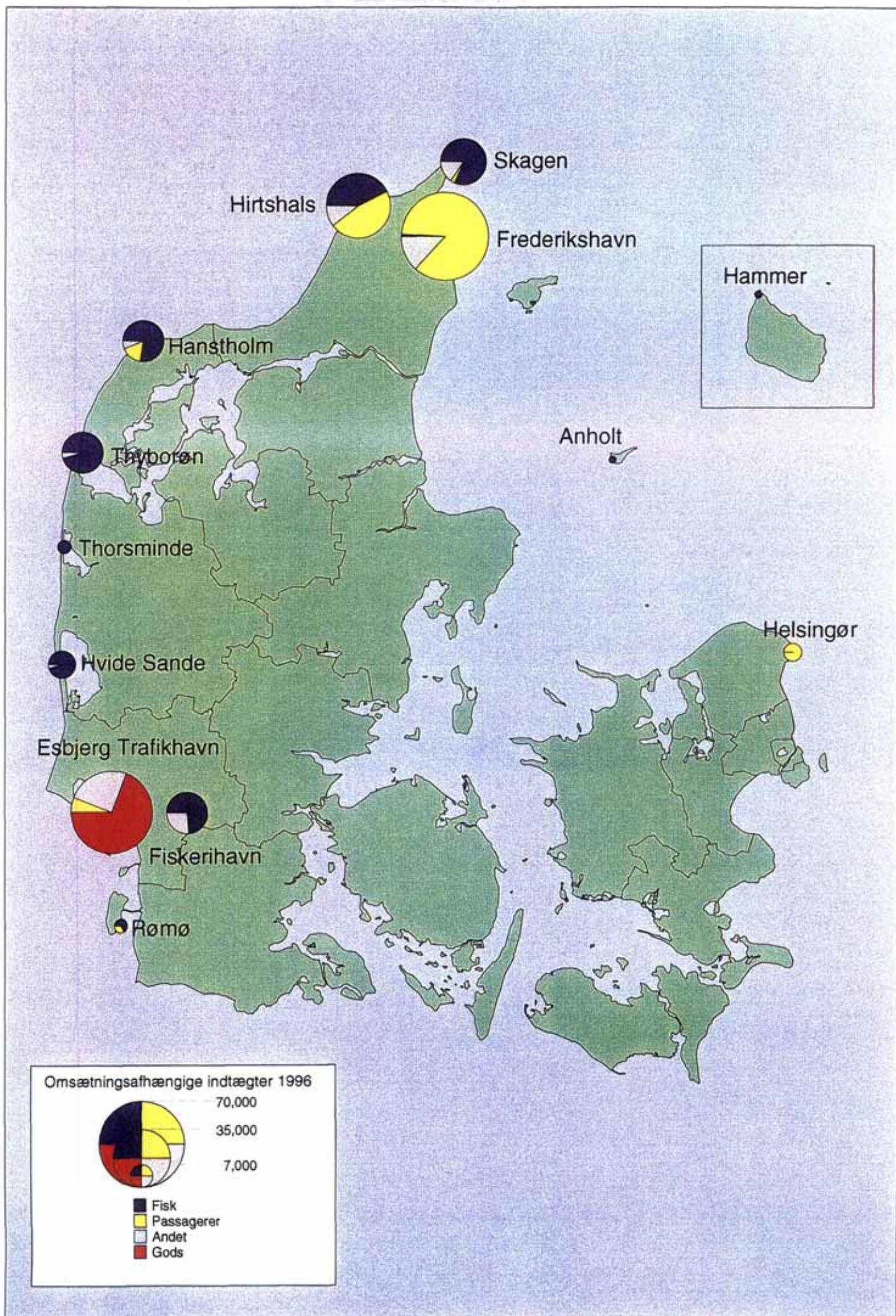
Endvidere er to af vestkysthavnene anlagt i nær tilknytning til drift af sluser, der dels tjener landbrugsformål (afvanding), og dels giver mulighed for besejling af den bagvedliggende fjord.

Dette indebærer, at statshavnene afholder betydelige udgifter, som er *geografisk betingede*, og som typisk ikke forekommer i de indre farvande.

I det følgende belyses statshavnenes aktivitetsniveau med særlig vægt på den omsætning, der hidrører fra hhv. **fiskeri, gods** inkl. færgegods og containergods samt **passagertrafik**.³ Endvidere belyses kort de af statshavnenes indtægter der hidrører fra **arealudlejning**.

³ Færgegods er defineret som alt gods transporteret på færge. Passagertrafikken er angivet ekskl. DSB Rederi A/S.





I figur 3.2.1.2 er der et skøn over de belyste *hovedaktiviteters* indtægtsbidrag i de forskellige statshavne. Disse er nærmere beskrevet i det følgende.

3.2.2. Fiskeri

En væsentlig indtægtskilde for en del af statshavnene er værdiafgiften på fisk, der siden begyndelsen af 1980'erne har ligget konstant på 2,4 pct. af værdien af den samlede omsætning.

Statshavnene har en dominerende position indenfor fiskerierhvervet, både hvad angår mængde og værdi. I 1996 modtog statshavnene således 89 pct. af samtlige fisk landet i dansk havn svarende til ca. 1,7 millioner tons, mens andelen opgjort på landingsværdi var 74 pct. svarende til ca. 2,7 milliarder kr. (1996-priser).⁴ Årsagen til den lavere andel, når der opgøres på *værdi*, skal findes i landingernes sammensætning på hhv. industri- og konsumfisk. Industrifisk, der har en væsentlig lavere værdi pr. kg. end konsumfisk, androg i 1996 hele 84 pct. af statshavnene landinger svarende til knap 1,4 millioner tons. Dette var 94 pct. af den samtlige *mængde* landet industrifisk i danske havne.

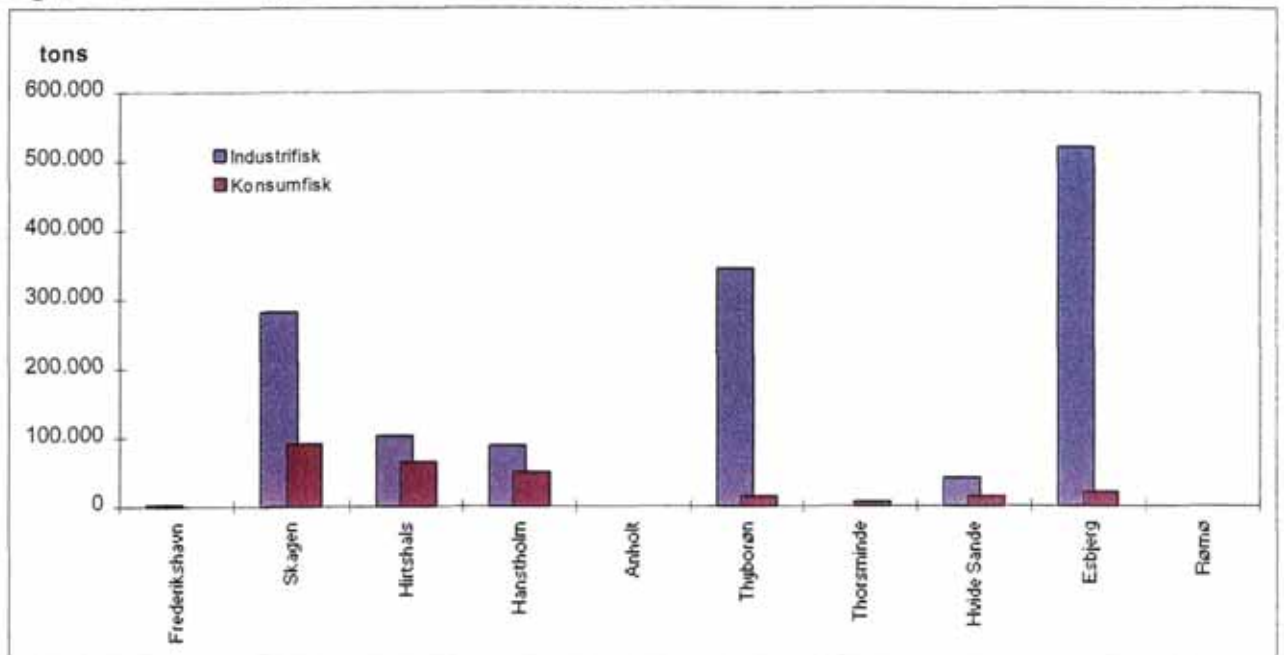
Nedenfor i fig. 3.2.2.1 og fig. 3.2.2.2 er vist henholdsvis *mængden* og *værdien* i 1996 fordelt på industri- og konsumfisk i hver enkelt af de statshavne, hvor der blev landet fisk.

Af figurerne ses, at størstedelen af *værdien* af landet fisk i de fleste havne stammer fra konsumfiskeriet - til trods for dets relativt lille mængdeomfang. På landsplan er *værdien* af landet fisk størst i Skagen Havn efterfulgt af fiskerihavnene i Hanstholm, Hirtshals, Esbjerg, Thyborøn og Hvide Sande.

Målt i *mængder* ligger Esbjerg Fiskerihavn på førstepladsen.

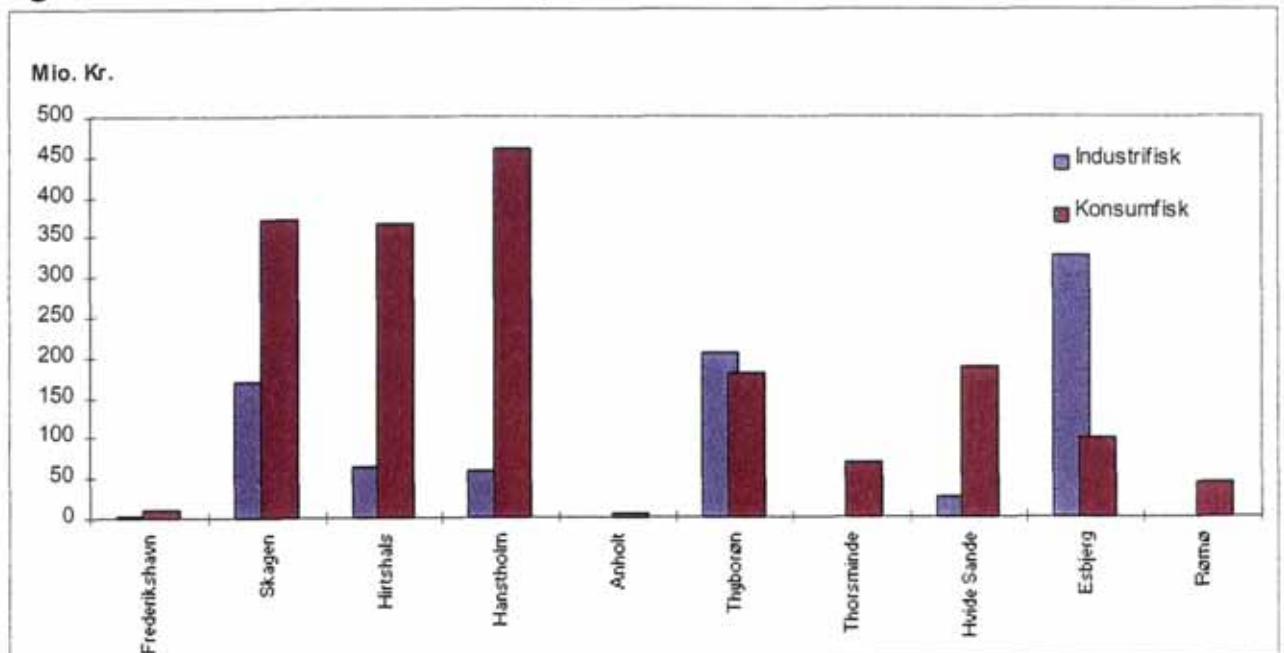
⁴ Data er med undtagelse af Romø indhentet fra Fiskeridirektoratet og gælder mængde og værdi i førstehånds-omsætningen. Der er således data fra første "forretningsled" efter fangst, hvorfor værdien er lavere end de angivene i FFL98 mv.. Data for Romø er fra FFL 98.

Fig. 3.2.2.1. Mængden af fiskelandinger i statshavnene 1996



Kilde: Fiskeridirektoratet og FFL 98

Fig. 3.2.2.2. Værdien af fiskelandinger i statshavnene 1996

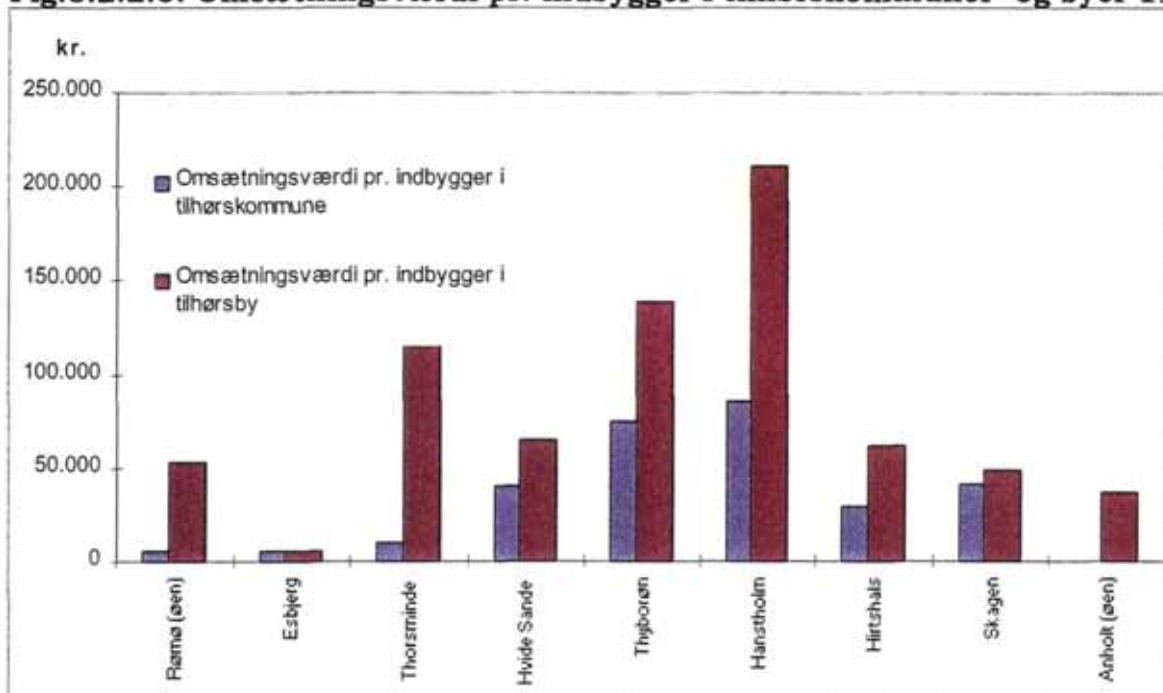


Kilde: Fiskeridirektoratet og FFL 98

Specielt fiskerihavnene langs den jyske vestkyst er af afgørende betydning for økonomien såvel lokalt som regionalt som følge af den erhvervsaktivitet, som selve fiskeriet samt den lokale videreforarbejdning i fiskeindustrien indebærer.

En indikator for den lokale del af dette aspekt, er fiskeriets omsætningsværdi pr. indbygger i såvel de relevante havnes tilhørskommuner som tilhørsbyer. Resultatet af beregningen er vist nedenfor i fig. 3.2.2.3.⁵

Fig.3.2.2.3. Omsætningsværdi pr. indbygger i tilhørskommuner- og byer 1996



Kilde: Fiskeridirektoratet og Danmarks Statistik

Mængden af landet fisk svinger typisk fra år til år. Ses på udviklingen i perioden 1992 til 1996, er der gennemsnitligt sket en tilbagegang for statshavnene på 3,8 pct. pr. år. Dette skal sammenholdes med et gennemsnitligt årligt fald i det samlede fiskeri på "kun" 3,2 pct., hvorfor statshavnenes andel af den samlede mængde fisk landet i danske havne har været svagt faldende. I samme periode har prisudviklingen været stabil eller svagt stigende.

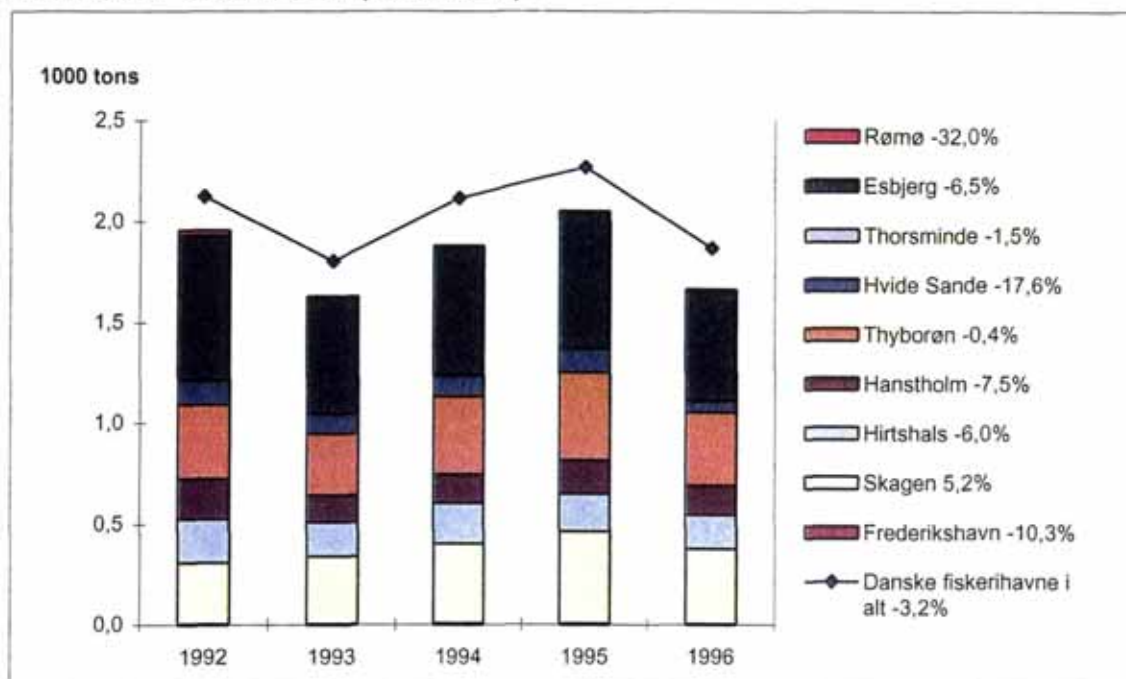
Udviklingen har varieret kraftigt fra havn til havn, som det fremgår af fig. 3.2.2.4.

Den seneste udvikling i fiskeriet viser en mindre stigning i de samlede landinger, både hvad angår mængde og værdi. Med forbehold for de usikkerheder der typisk vil herske indenfor fiskerierhvervet, forventes det imidlertid, at fiskerimulighederne i nærmeste fremtid vil være nogenlunde på det nuværende niveau.⁶

⁵ For Anholt og Rømø er omsætningsværdien i tilhørsbyen beregnet på grundlag af inbyggertallene på øerne.

⁶ Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fig. 3.2.2.4. Fiskelandinger i samtlige danske fiskerihavne og de enkelte statshavne 1992-1996 (Mio. tons)¹⁾



Kilde: Fiskeridirektoratet og statshavnene på Rømø og Thorsminde.

Note: 1) De angivne pct.-satser for de enkelte havne viser den gennemsnitlige årlige vækst

3.2.3. Godstrafik

Mens statshavnene har en helt dominerende position indenfor fiskeriet, spiller de kun en beskeden rolle i godstrafikken, selv om godstrafikken incl. færgegods for enkelte af statshavnene udgør en central indtægtskilde, via de afgifter der opkræves for skibenes benyttelse af havnene.

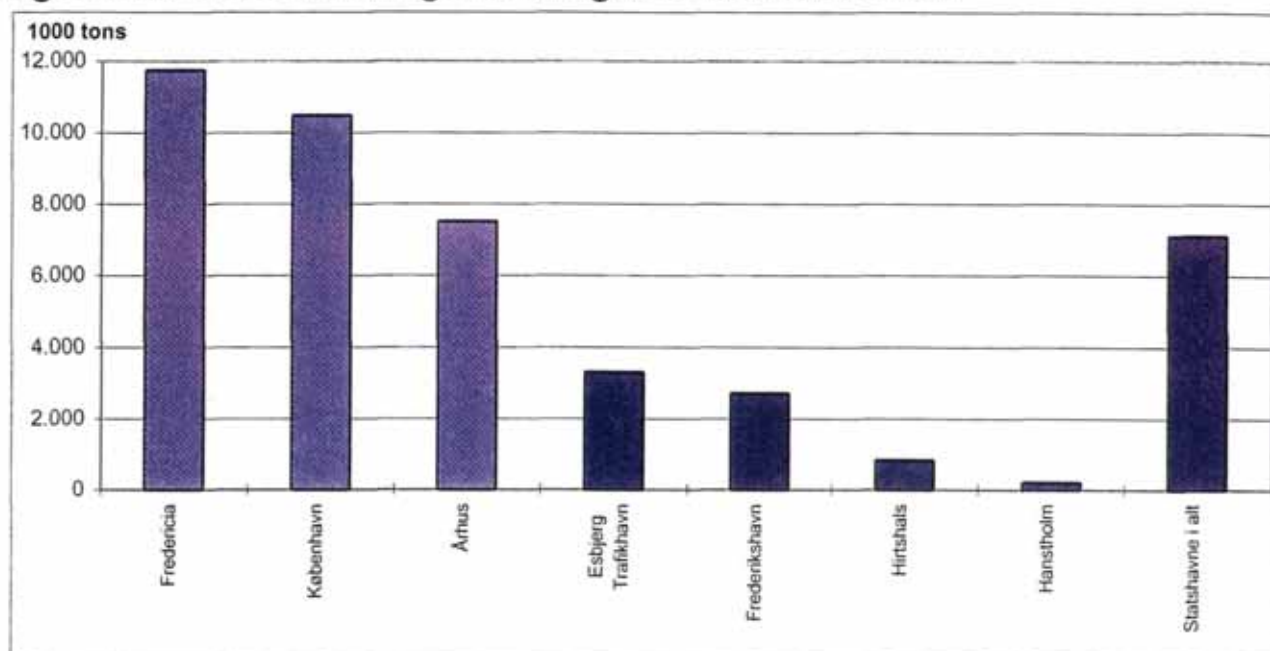
I praksis kan havneafgifterne opdeles i tre dele: 1) Afgifter på skibene - beregnet efter antal anløb og størrelse; 2) afgifter på omsat gods (mængde/type/personbiler/passagerer mv.; og 3) diverse brugsudgifter for anvendelse af havnens udstyr mv.

Af en samlet mængde gods på ca. 96,2 mio. tons i 1996 passerede kun 7 pct. gennem statshavnene - heraf 3 pct. gennem Esbjerg Trafikhavn. De kommunalt styrede trafikhavnes andel af den samlede godsomsætning udgjorde 42 pct., og Københavns Havn's andel 11 pct.⁷ Hovedparten af den resterende godsmængde på 40 pct. passerede via de private havne.

⁷ Trafikministeriets Havnedatabase. Omsætningen er opgjort som summen af import, eksport og indenrigstrafik.

De største danske offentlige trafikhavne er Fredericia Havn, efterfulgt af havnene i København, Århus og Esbjerg. Statshavnenes totale godsomsætning hidrører, jf. figur 3.2.3.1 fra Esbjerg Trafikhavn samt havnene i Frederikshavn, Hirtshals og Hanstholm i nævnte rækkefølge.⁸

Fig 3.2.3.1. Godsomsætningen i udvalgte danske havne 1996



Kilde: Trafikministeriets Havnedatabase

Godsomsætningen på statshavnene, bortset fra Esbjerg Trafikhavn, er knyttet til færgetrafikken, mens Esbjerg Trafikhavn er kendetegnet ved dets store omsætning af containergods (trailere), fast brændsel, sten, sand og grus samt andet masse-gods. Nedenfor i fig. 3.2.3.2. er vist fordelingen af hhv. flydende brændsel, masse-gods og færgegods for statshavnene (ekskl. Esbjerg Trafikhavn), Esbjerg Trafikhavn samt Københavns Havn og de kommunalt styrede havne^{9,10}.

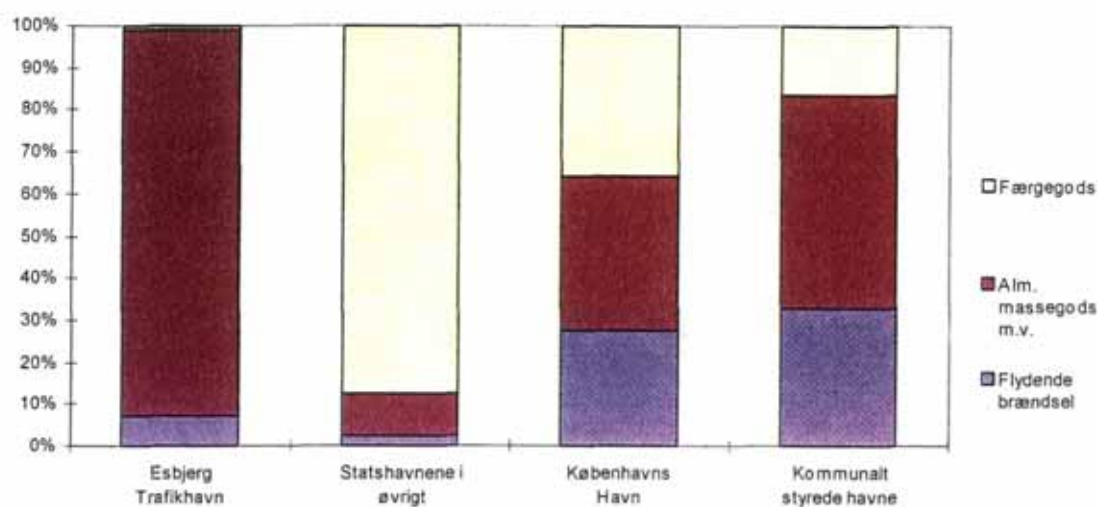
Det ses, at der er store forskelle mellem de her udvalgte "havnetyper". Københavns Havn og de kommunalt styrede havne har - sammenlignet med statshavnene og Esbjerg Trafikhavn - en mere ligelig fordeling af omsætningen på de tre godskategorier.

⁸ Helsingør Havn er traditionelt også en vigtig færghavn, men aktiviteterne er i dag delvis udskilt fra statshavnede-
delen. I 1996 bidrog havnen således med mindre end 1 pct. til statshavnenes totale omsatte mængde.

⁹ Masse-gods indbefatter primært fast brændsel, næringsmidler, sten, sand og grus, korn, gødningsstoffer, kalk og cement og kemiske produkter.

¹⁰ Det bemærkes, at ved Esbjerg Trafikhavn udgør container- og trailergods ca. 40 pct. af godsmængderne, selv om dette ikke fremgår af Havnedatabasen. De øvrige statshavne har kun relativt ubetydelige mængder af container- og trailergods. Andelen kendes ikke for de ikke-statslige havne

Fig. 3.2.3.2. Fordelingen af gods (1000 tons) på "udvalgte" havnetyper 1996



Kilde: Trafikministeriets Havnedatabase 1997

I de senere år er set en svagt stigende udviklingstendens i den samlede omsatte mængde gods i Danmark; i perioden 1992-96 var den gennemsnitlige årlige vækst således 2,3 pct. Imidlertid afveg statshavnene fra denne tendens, men med markante forskelle de enkelte statshavne imellem. Esbjerg Trafikhavn havde i perioden et gennemsnitligt årligt fald på 6,3 pct., mens Hanstholm Havn modsat fik en positiv gennemsnitlig vækst på hele 20,5 pct. pr. år. Havnene i Hirtshals samt Frederikshavn havde ligeledes positive gennemsnitlige vækstrater på hhv. 5,6 pct. og 0,7 pct. pr. år.¹¹ Årsagen til de store afvigelser skal bl.a. findes i godssammensætningen.

3.2.4. Passagertrafik

En del af statshavnene og Esbjerg Trafikhavn har egentlig passagertrafik, jf. figur 3.2.4.1. nedenfor.¹²

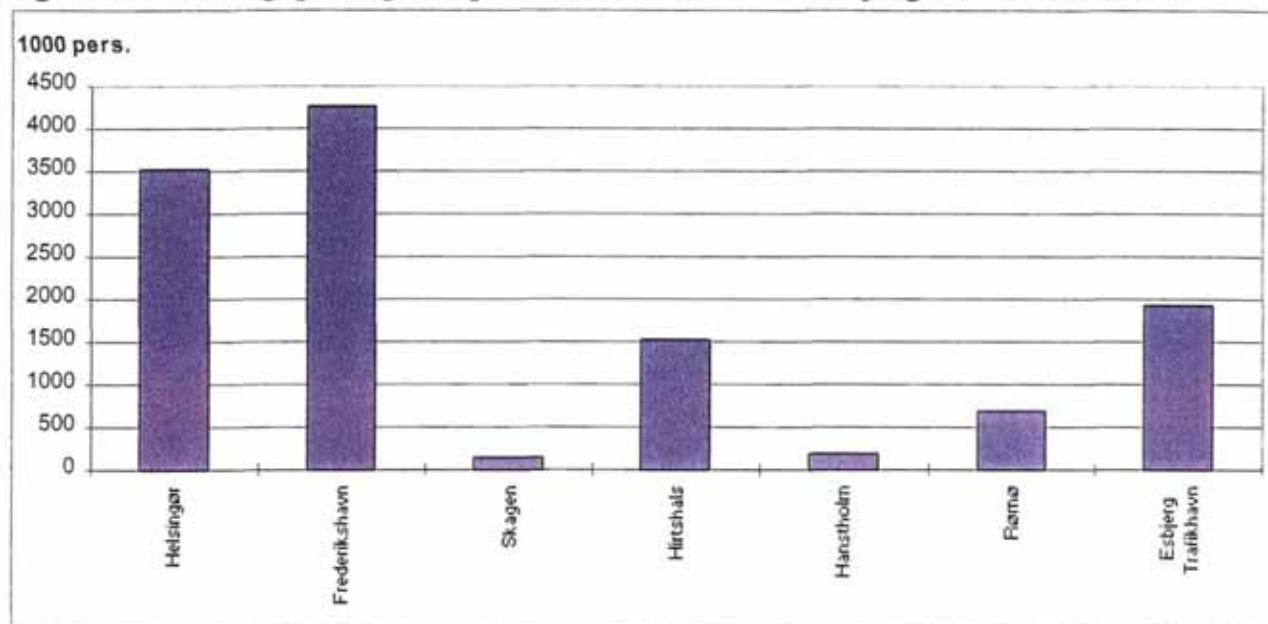
Det er vanskeligt at fremskaffe opdaterede passagertal på samtlige danske havne. Imidlertid vurderes det, at et rimeligt skøn for statshavnenes passagerandel (ekskl. Esbjerg Trafikhavn) i 1996 er ca. 13 pct. og for Esbjerg Trafikhavn tilsvarende 2 pct.¹³

¹¹ Vigtigt at fastslå, at der er tale om *tendenser*. Der er reelt tale om store udsving fra år til år, hvorfor data for en given periode er meget følsomme overfor valget af begyndelses- og slutår.

¹² Passagertrafikken angivet *excl.* DSB- rederi A/S (Scandlines). Dette er afgørende for Helsingørs relativt lave passagertal, der altså kun vedrører statshavnsdelen. (Se f.n. 10)

¹³ Skønnene er baseret på total-tal fra 1993 (T.S. 95) og statshavne (inkl. Esbjerg Trafikhavn) fra 1996 (FPL98).

Fig. 3.2.4.1. Færgepassagerer på statshavnene incl. Esbjerg Trafikhavn 1996



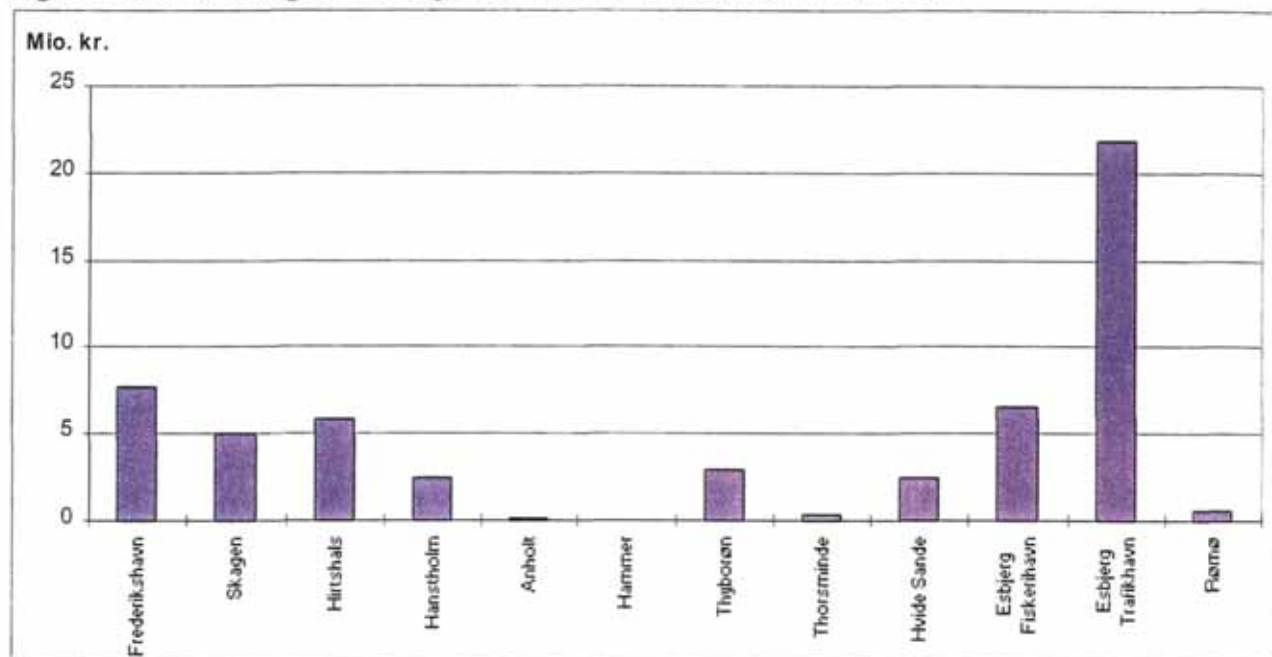
Kilde: FFL 98

3.2.5. Arealudlejning i statshavnene

Udlejning af arealer udgør for størsteparten af havnene en væsentlig indtægtskilde.

Som det fremgår af fig. 3.2.5.1, varierer indtægterne fra arealudlejning mellem de enkelte havne. Bortset fra Esbjerg Trafikhavn er forskellene i overensstemmelse med det generelle aktivitetsniveau belyst ovenfor.

Ses på arealindtægternes betydning relativt til de øvrige indtægtskilder, er der markante forskelle havnene imellem. Esbjerg Fiskerihavn, Esbjerg Trafikhavn samt Hvide Sande Havn skiller sig her ud med arealindtægter, der andrager hhv. 60 pct., 47 pct. og 43 pct. af de samlede indtægter fra afgifter mod et gennemsnit for samtlige statshavne (eksl. Esbjerg Trafikhavn) på ca. 20 pct.

Fig. 3.2.5.1. Indtægter fra lejekontrakter i statshavnene 1996

Kilde. FFL 98

3.2.6. Statshavnenes forskelligartethed

En vigtig konklusion på gennemgangen er, at der er store forskelle mellem de enkelte havne, hvad angår aktiviteter og aktivitetsniveau samt betydning for lokalsamfundet mv. Statshavnenes økonomiske situation er også yderst forskelligartet, jf. afsnit 6. Økonomiske forudsætninger.

3.3. Nogle overvejelser om budgetforbedringsmulighederne for 1998

I det følgende undersøges budgetforbedringsmulighederne for de to statshavnsadministrationer ekskl. Esbjerg Trafikhavn med henblik på udmøntning af de på finansloven for 1998 opførte to *negative* budgetreguleringskonti i 1998 på ialt 24,3 mio. kr.¹⁴

Det fremgår af finansloven, at budgetreguleringskontiene skal udmøntes i løbet af 1998.

¹⁴ I appendix 1 er der en gennemgang af udviklingen i statshavnenes økonomiske situation siden 1990 vurderet i forhold til udviklingen i nettotallet.

De to statshavnsadministrationers *samlede* budgetmanko i 1998 udgør 32,5 mio. kr. i 1998. Undergrænsen på den fælles udsvingsordning udgør -13,6 mio. kr. Størrelsen af budgetreguleringskontoen er lig den del af den samlede manko, der ligger udover det i medfør af udsvingsordningen tilladte¹⁵¹⁶.

Budgetreguleringskontiene i 1998 på i alt 24,3 mio. kr., svarer til 10 pct. af driftsindtægterne og 18 pct. af driftsudgifterne.

Generelt har statshavnenes aktivitetsniveau været nogenlunde konstant i perioden 1995-1997, mens afgiftsforhøjelserne gennemsnitligt har ligget noget under, hvad der er forudsat på finanslovene (2-3 pct.). For visse kategorier (skibsafgifter, areallejer m.v. (salg af vand, elektricitet mv.)) har forhøjelserne ligget på det på finanslovene forudsatte niveau, mens personbil- og passagerafgifterne vedrørende færgetrafikken har været konstante. Værdiafgiften for fisk har ligeledes været konstant, men her skal det tages i betragtning, at der er tale om en værdiafgift, der afhænger såvel af mængde som pris for den landede fisk. Idet værdien af landet fisk tilsyneladende har været nogenlunde konstant i perioden 1995-97, har "prisniveauet" for værdiafgiften for fisk også været nogenlunde konstant.

Såfremt driftsindtægterne vil udvikle sig på samme måde i 1998, skal der på udgiftssiden identificeres en bruttobesparelse på ca. 29 mio. kr.

På finansloven for 1998 forudsættes *anlægsbevillingen* for 1998 at udgøre 54,9 mio. kr. På indeværende tidspunkt er der kun påbegyndt anlægsprojekter for ca. 11. mio. kr., og der er ikke på indeværende tidspunkt yderligere uophævelige kontraktlige forpligtelser og lignende.

Arbejdsgruppens konsulenter har vurderet, at statshavnenes kaj anlæg mv. generelt har et rimeligt godt vedligeholdelsesniveau.

3.4. Erfaringerne med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn

Esbjerg Trafikhavn adskiller sig fra de øvrige statshavne ved i perioden 1. maj 1995 til 31. december 1998 at være omfattet af en særlig forsøgsordningskontrakt, jf.

¹⁵ Differencen er på finansloven for 1998 forudsat dækket ved forbrug af opsparede midler fra tidligere år.

¹⁶ Det bemærkes, at når det i finanslovsforslaget for 1998 er forudsat, at de to statshavnsadministrationer excl. Esbjerg Trafikhavn vil have økonomiske balanceproblemer i 1997 og senere år, så skyldes det ikke, at statshavnene har underskud, men alene at driftsoverskuddet ikke er stort nok, jf. appendix 1.

afsnit 3.1. Regelgrundlag, hvor regelsættet for forsøgsordningen er nærmere beskrevet.

Aftalen er med enkelte undtagelser blevet gennemført som forudsat i forsøgsordningskontrakten.

Idet forsøgsordningen først kom rigtigt i gang efter nedsættelsen af den nye styrelse for godt to år siden, og denne har brug for en vis indkøringsperiode til at sætte sig ind i sit nye arbejdsområde, kan der på indeværende tidspunkt alene blive tale om en foreløbig vurdering af erfaringerne med forsøgsordningen.

Et vigtigt element i forsøgsordningen er som nævnt, at det hidtidige havneråd er erstattet af en styrelse med overordnet ledelsesansvar for Trafikhavnen. Medlemmerne er i overensstemmelse med forsøgsordningskontrakten udpeget med henblik på at give styrelsen en professionel ledelseskompetence uden at svække båndene til lokalsamfundet. Af styrelsens i alt ni medlemmer er fem medlemmer udpeget af trafikministeren, heraf styrelsens formand og næstformand, og to medlemmer af henholdsvis Esbjerg Kommune og medarbejderne. Blandt medlemmerne, der udpeges af trafikministeren, skal fire udpeges blandt regionens erhvervsledere *uden* tilknytning til Trafikhavnen.

På trods af at styrelsen reelt kun har haft mulighed for at arbejde i kort tid, er det indtrykket, at styrelsen af Trafikhavnen generelt har været velfungerende, og at den har bidraget til at styrke den forretningsmæssige ledelse af Trafikhavnen.

En velegnet måde til styrkelse af den forretningsmæssige ledelse i en række af statshavnene kan derfor være etablering af en ledelsesmodel svarende til forsøgsordningens ledelsesmodel for Esbjerg Trafikhavn, men tilpasset lokale forhold.

Den konsulentanalyse, der lå til grund for forsøgsordningskontrakten, omfattede bl.a. en analyse om Esbjerg Trafikhavns placering i det fremtidige infrastrukturensystem. Analysens hovedkonklusion var, at Esbjerg Trafikhavn i fremtiden kan blive en sund forretning, der vil kunne konkurrere på lige vilkår med de øvrige danske trafikhavne. Rapporten indeholder en række anbefalinger til, hvorledes denne forventning kan realiseres. Den gennemførte forsøgsordning er i hovedsagen i overensstemmelse med disse anbefalinger.

På resultatsiden er en gradvis tilbagegang i godsomsætningen (excl. kultransporten) vendt til en beskeden fremgang, som dog ikke i det relativt korte tidsrum har resulteret i en mærkbar forbedring af driftsresultatet. I denne forbindelse bemærkes, at en del af takstprovenuet er gået til nedsættelse af taksterne på konkurren-

ceudsatte markeder, herunder i containertrafikken. Forsøgsordningens potentiale til styrkelse af Trafikhavnens konkurrencemæssige position er endnu ikke fuldt udnyttet, men forudsætningerne herfor er i høj grad blevet etableret, bl.a. ved modernisering af forretningsbetingelser og takstsystemer samt ved etablering af nye interne økonomiske styringssystemer, der muliggør en mere præcis økonomisk styring af havnens driftsaktiviteter.

De foreløbige erfaringer fra forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn indikerer således, at der i styreformer svarende til forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn, ligger en selvstændig mulighed for forbedring af en række af statshavnens konkurrenceevne.

Som led i forsøgsordningen blev Trafikhavnen driftsmæssigt adskilt fra Fiskerihavnen, der forblev en statshavn under SHAE på almindelige statshavnsvilkår. I den forløbne del af forsøgsperioden har denne opsplitning givet anledning til en række driftsmæssige problemer, bl.a. i relation til optimal udnyttelse af havnens samlede infrastruktur og til koordinering af taksterne på områder, der dækkes af begge havne. Dertil kommer, at en række problemer af administrativ karakter vil opstå, hvis de to statshavne fremover drives i to uafhængige organisationsformer forankret i hvert deres system.

De foreløbige erfaringer fra forsøgsordningen tilsiger således, at den enkelte statshavn bør opretholdes som driftsmæssige enheder, og ikke opsplittes således som det i øjeblikket er tilfældet for Esbjerg Havn.

3.5. Konkurrenceretlige aspekter

I konkurrenceretlig henseende er statshavnene dels underlagt den nationale lovgivning og dels fællesskabsretten. Konkurrenceloven omfatter såvel private som offentlige virksomheder.¹⁷

På baggrund af konkrete klager har Konkurrencerådet i medfør af § 15 i den tidligere gældende konkurrencelov, fremsat tre udtalelser til Trafikministeren vedrørende de statslige havne. Den seneste af disse meddelelser blev afgivet den 18. Juni 1993 i anledning af en klage fra Stena Line Denmark A/S og Larvik Line Denmark A/S over passagerer- og bilafgifterne i Frederikshavn Havn.

¹⁷ Kammeradvokaten har efter anmodning fra arbejdsgruppen foretaget en vurdering af konkurrenceretlige aspekter. Afsnit 3.5 er bl.a. baseret på denne vurdering. Der henvises endvidere til appendix 1.

Konkurrencerådet tilkendegav at Frederikshavn ikke misbruger sin dominerende stilling til at opkræve urimeligt høje takster for brug af havnen. Af pressemeddelelsen, som blev offentliggjort samtidig med kendelsen, fremgår det, at kendelsen bl.a. er baseret på en vurdering af, "at Frederikshavn Havn giver overskud, men ikke i et omfang der er urimeligt i forhold til de investeringer, der gennem årene er foretaget i havnen."

Konkurrencerådet fandt dog, "at den organisatoriske og regnskabsmæssige tilrettelæggelse af statshavnens forhold kan indebære risiko for krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge." Krydssubsidiering må her skulle defineres som en situation, hvor der overføres midler fra et monopolområde til et konkurrencebetonet markedsområde.

Konkurrencerådet anbefalede derfor:

- "at den enkelte statshavn udskilles organisatorisk og regnskabsmæssigt, gerne i selskabsform, med opstilling af åbningsbalance. Regnskaberne bør aflægges efter årsregnskabslovens principper og offentliggøres, og
- at statshavnene i konkurrenceretlig henseende ligestilles med de kommunalt styrede trafikhavne ved at de særlige regler for statshavnene ophæves."

I en pressemeddelelse tilkendegav Konkurrencerådet yderligere, at det *ikke* anser ovennævnte anbefaling "til hinder for, at nogle statshavne, f.eks. med særlige udgifter til kystsikring eller med særlig regional betydning, får statsstøtte. I så fald bør dette imidlertid være en åben politisk beslutning."

Konkurrencerådets meddelelse byggede bl.a. på gennemsigtighedsprincippet, der var et bærende princip for den dagældende konkurrencelov. Efter den nugældende konkurrencelov, der trådte i kraft den 1. januar 1998, er der imidlertid sket et principskifte, således at dansk konkurrenceret i højere grad svarer til de fællesskabsretlige regler.

Betydningen af de konkurrenceretlige regler på havneområdet illustreres af en dom af EF-Domstolen af 17. juli 1997 Denne vedrørte bl.a. DSB's opkrævning af hav-

neafgifter fra GT Link for brugen af Gedser Havn, som DSB dengang var ejer af.¹⁸ GT Link blev afkrævet nogle skibs- og vareafgifter, som ikke blev pålagt DSB's fartøjer og fartøjer, der tilhørte Deutsche Fähregesellschaft.

EF-domstolen udtalte bl.a., at lovbestemmelser i de enkelte medlemsstater, der skaber situationer, hvor en offentlig virksomhed nødvendigvis foranlediges til at handle i strid med ordlyden i EF-traktaten, er uforenelige med traktatens bestemmelser. En medlemsstat overtræder således traktatens forbud såfremt den, ved at fastsætte bestemmelser om havneafgifter for brugen af havne ejet af en offentlig virksomhed, foranlediger denne til at misbruge en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf.

En virksomhed, som har lovbestemt monopol på en væsentlig del af fællesmarkedet, kan anses for at indtage en dominerende stilling. Dette gælder også for en offentlig virksomhed, der ejer en trafikhavn, og som på dette grundlag har eneret til at opkræve havneafgifter for brugen af havnen.

Det er i den forbindelse af afgørende betydning at fastlægge det relevante marked samt afgrænse den væsentlige del af delmarkedet, hvor virksomheden har en dominerende stilling. Der skal i den forbindelse bl.a. tages hensyn til omfanget af handlen i den pågældende havn og dens betydning i forhold til den pågældende medlemsstats samlede import og eksport ad søvejen.

Misbrug af en dominerende stilling kan bestå i direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser samt anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere. Ved urimelige priser forstås en for høj pris, som ikke står i rimeligt forhold til den økonomiske værdi af den leverede ydelse.

Medlemsstaten ifalder imidlertid kun ansvaret, såfremt den pågældende offentlige virksomheds misbrug potentielt kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. En påvirkning af samhandlen mellem medlemsstater må kræve at misbruget berører virksomheder, der udfører transport mellem medlemsstater.

¹⁸ Under en retsag i Østre Landsret gjorde GT Link bl.a. gældende, at opkrævningen var i strid med EF-traktatens artikel 86 og landsretten forelagde en række spørgsmål for EF-Domstolen om fortolkningen af artikel 86 samt artikel 90 stk. 2.

Sidstnævnte sondring mellem virksomheder der henholdsvis udfører og ikke udfører transport mellem to medlemsstater er væsentlig, i relation til de forskellige danske statshavne. F.eks. er Anholt Havn og Hammer Havn formentlig for små til, at deres adfærd kan have betydning for samhandelen mellem medlemsstaterne, mens Esbjerg Havn, Frederikshavn Havn og Hirtshals Havn er store og vigtige havne.

Det må antages, at statslig finansiering af bygning af anlæg til kystbeskyttelse, moler, uddybning af sejlrender mv. *ikke* kan betragtes som statsstøtte i traktatens forstand. På den anden side kan en havn også betragtes som en erhvervsdrivende virksomhed, der må optræde på samme markedsvilkår som konkurrerende former for virksomhed.

Det samme gælder den overførsel af midler mellem statshavnene, der under den nuværende statshavnsstruktur finder sted inden for statshavnsadministrationerne. Eksempelvis kan overskuddet fra driften i Frederikshavn Havn bruges til dækning af underskuddet i f.eks. Thorsminde Havn. Ordningen har under alle omstændigheder eksisteret så længe, at der er tale om en bestående ordning efter Rom-traktatens artikel 92.

I tilfælde af, at hver havn måtte blive et selvstændigt resultatcenter som led i en ny struktur, vil støtten til de havne, hvis drift giver underskud, formentligt skulle anmeldes til EU-Kommissionen som statsstøtte. Da driften af havnene er samfundsmæssig nødvendig, går Kammeradvokaten dog ud fra, at en støtte vil blive godkendt, specielt hvis støtten har karakter af en undtagelse samt ledsages af restruktureringsplaner.

Det følger af Kammeradvokatens vurdering, at der ved en eventuel ny ordning med selvstændig drift i ikke-statsligt regi af statshavnene kan opstå et statsstøtteproblem i relation til EU, som ikke eksisterer i dag. I den forbindelse bemærkes, at eventuel støtte fra kommuner og/eller amtskommuner er sidestillet med statsstøtte.

Specielt hvad angår fiskeriområdet, er mulighederne for at yde statsstøtte reguleret dels i form af egentlige støtteregler og støttemidler fra EU og dels i form af vejledende retningslinjer for statsstøtte fra Kommissionen.

Statsstøtteregler vedrørende fiskeri er formentlig kun relevante for de havneaktiviteter, der er direkte relateret til håndteringen og omsætningen af fisk, men ikke for de faste havneanlæg.

Som udgangspunkt kan statsstøtte til fiskerihavne kun ydes til visse investeringsformål og ikke til driften. Af de vejledende retningslinjer fremgår, at Kommissionen ikke udelukker muligheden for statsstøtte til drift af fiskerihavnsaktiviteter, men forbeholder sig ret til at skulle godkende den i hvert enkelt tilfælde.

Fødevareministeriet har i arbejdsgruppen oplyst, at der ifølge Generaldirektoratet for Fiskeri ikke findes fortilfælde, hvor Kommissionen har taget stilling til driftsstøtte til fiskerihavne, men at det må antages, at Kommissionen vil være tilbageholdende med at godkende permanent støtte til drift af fiskerihavne. Derimod vil man formentlig være indstillet på at acceptere tidsbegrænsede ordninger, især hvis overgangsperioden anvendes til omstrukturering, således at fiskerihavnene derefter kan fortsætte uden offentlig støtte. Som begrundelse vil det også kunne indgå, at den gennemførte kapacitetstilpasning i fiskeriflåden har givet et mindre driftsgrundlag for havnene, og at havnene ligger i områder, der i særlig grad er afhængige af fiskeri.

På denne baggrund vurderes:

- at en ny organisering med særskilt drift af de enkelte statshavne er i overensstemmelse med konkurrenceretten. Dette gælder ligeledes ved fælles drift af nogenlunde ensartede havne i et nyt og ikke-statsligt regi.
- at fortsat statslig varetagelse af visse opgaver, der hidtil er blevet varetaget af statshavsadministrationerne, ved eventuel afvikling af det statslige ejerskab, ligeledes er i overensstemmelse med konkurrenceretten, såfremt opgaverne kan holdes klart adskilt fra egentlige havneaktiviteter og er begrundet i samfundsmæssige behov.
- at engangstilskud, eller tidsbegrænsede investeringstilskud, vil kunne accepteres, specielt hvis de ydes som led i en strukturtilpasning. Begrænsede driftstilskud som led i en eventuel samlet løsning vil formentligt også kunne accepteres.

Afhængigt af hvordan en eventuel ny strukturel model konkret udformes, herunder hvilke opgaver, der bliver bevaret i statsligt regi, eventuelle tilskuds størrelse, karakter mv., bør der foretages en konkret vurdering af behovet for forelæggelse for de danske konkurrenceretlige myndigheder og EU-Kommissionen.

4. Generelle forudsætninger og hensyn

Samfundet har en interesse i opretholdelse af velfungerende og effektive trafik- og fiskerihavne med en tilfredsstillende kapacitetsudnyttelse.

Dette hensyn kan tilgodeses inden for en bred vifte af organisatoriske modeller for statshavnsområdet, herunder eventuel afvikling af det statslige ejerskab af statshavnene.

Der er indgået en række - indbyrdes delvist modstridende - generelle hensyn af betydning for overvejelserne vedrørende eventuel afvikling af det statslige engagement i de enkelte statshavne.

Det drejer sig om de nedenfor i skema 4.1 beskrevne generelle hensyn.

Skema 4.1. Generelle hensyn

1)	Den enkelte havn skal i udgangssituationen have et rimeligt kapitalgrundlag og være økonomisk bæredygtige på længere sigt
2)	Der skal tages hensyn til de berørte byer og lokalsamfund i øvrigt
3)	Havnene skal være fleksible, således at havnene kan følge fremtidige ændringer i samfundet, bl.a. inden for fiskerierhvervet
4)	Havnene skal sikres størst mulig forretningsmæssig frihed og mulighed for et forretningsorienteret element i ledelsen.
5)	Havnene skal i konkurrencemæssig henseende sikres størst mulig ligestilling med de kommunalt styrede trafikhavne, der er den mest almindelige organisationsform blandt de offentlige trafikhavne.
6)	Statens økonomiske interesser skal tilgodeses (herunder statens ejerinteresser).
7)	Der skal tages videst muligt hensyn til de berørte medarbejdere

Det er nødvendigt, at en statshavn i udgangssituationen, under en eventuel ny struktur, har et rimeligt kapitalgrundlag, og at løsningen med rimelighed kan formodes at være økonomisk bæredygtig på længere sigt.

Statshavnene er basis for erhvervsaktiviteter af stor betydning for de byer og lokalsamfund, hvor statshavnene er beliggende. Dette gælder ikke mindst for fiskerihavnene.

Ved en eventuel beslutning om en ny statshavnestruktur skal der derfor tages hensyn til de berørte byer og lokalsamfund i øvrigt.

Hvad angår fiskerierhvervets fremtidige udvikling må det som udgangspunkt forventes, at fiskemulighederne indtil videre vil være på det nuværende niveau. Der er imidlertid usikkerhed både med hensyn til fiskemulighederne og med hensyn til priser og afsætning.

Fiskeflåden er siden midten af 80'erne blevet væsentligt reduceret. Det vil derfor kunne være relevant, at der for den enkelte havn sker en konkret vurdering af kapacitetsudnyttelsen. Der er udsigt til, at der fortsat vil ske en strukturtilpasning, som netto vil indebære en vis reduktion i antallet af fiskefartøjer.

En eventuel ny struktur må derfor være fleksibel med hensyn til den fremtidige udvikling inden for fiskerierhvervet, og inden for relevante dele af erhvervslivet i øvrigt.

Endvidere er det vigtigt, at statshavnene under en eventuel ny organisatorisk struktur får lige og fair konkurrencevilkår i forhold til de øvrige danske havne.

Som det bl.a. fremgår af afsnit 6.2.3. Baggrundsundersøgelsens resultater, har statshavnene i dag en vidt forskellig økonomisk position, som ikke er i overensstemmelse med, at en kommunalt styret trafikhavn skal være i økonomisk balance.

Hvad angår fiskerihavnene, er der en betydelig grad af konkurrence, både indbyrdes mellem de statslige fiskerihavne og mellem disse og landets øvrige fiskerihavne, ligesom de også er i konkurrence med andre fiskerihavne i Nordeuropa.

For trafikhavnene blandt statshavnene er den indbyrdes konkurrence eller konkurrencen i forhold til andre trafikhavne mindre skarp, men her vil specielt Frederikshavn Havns økonomiske udgangsposition, med det nævnte udgangspunkt for overdragelsen, til gengæld være særdeles stærk.

Medmindre der tages højde herfor i etableringsvilkårene, vil de økonomisk stærkeste af de nuværende statshavne ved eventuel overgang til en kommunalt styret trafikhavn have mulighed for at foretage opsparring i betydeligt omfang og/eller betydelige takstreduktioner.

For de økonomisk svageste havne er situationen en anden, idet de let kan bringes i en situation, hvor de må foretage takstforhøjelser for overhovedet at få balance i

økonomien. Dermed kan de blive placeret i en "ond cirkel" i form af stadigt stigende omsætning og stadige takstforhøjelser.

Via de økonomiske etableringsvilkår må det derfor sikres, at eventuelt nye kommunalt styrede trafikhavne i udgangssituationen er i økonomisk balance.

Endelig skal der ved varetagelsen af statens økonomiske interesser ikke alene tages hensyn til størrelsen af driftsoverskuddet, men også at visse af statshavnene besidder kapitalværdier, herunder landarealer, som ligger ud over det nødvendige for de fortsatte havneaktiviteter, og som ved salg eller anden mulig anvendelse vil være af betydelig kommerciel værdi.

5. Organisatoriske valgmuligheder

5.1. Indledning

På grund af statshavnenes forskelligartethed kan en bred vifte af mulige organisatoriske styreformer for statshavnene være led i en fremtidig løsning.

Overvejelserne har taget udgangspunkt i de nuværende organisationsformer inden for havneområdet, jf. afsnit 3.1. Regelgrundlag. I forlængelse heraf er der yderligere overvejet en række justeringer i det bestående regelsæt. Disse vil i givet fald også kunne finde anvendelse på de øvrige offentlige havne.

Aktieselskabsmodellen indgår i de organisatoriske overvejelser i dette kapitel, men ikke i de økonomiske vurderinger senere i rapporten.

Havnenes fremtidige styreformer indgår i det i januar 1998 igangsatte udvalgsarbejde vedrørende den samlede danske havnestruktur, jf. afsnit.1.2. Kommissorium.

5.2. Kommunale havne

I dag er kommunale havne begrænset til visse småhavne.

Trafikhavneloven udelukker, at statshavne bliver kommunalt ejede havne, undtagen for de mindste statshavnes vedkommende.

Sammenblandingen af havnenes økonomi med ejerkommunens indebærer endvidere risiko for sammenstød med konkurrencereglerne, jf. ovenfor afsnit 3.5. Konkurrenceretlige aspekter.

For de mindste - og underskudsgivende - statshavne synes kommunale havne at udgøre den eneste økonomisk bæredygtige organisationsform, som giver mulighed for selvstændig drift af den enkelte havn i ikke-statsligt regi. For Anholt og Rømø havne kan et amtskommunalt ejerskab tillige være en mulighed.

5.3. Kommunalt styrede havne

Kommunalt styrede trafikhavne er den mest udbredte styreform blandt de offentlige trafikhavne i dag, og omfatter havne af vidt forskellig størrelse.

Kommunalt styrede trafikhavne - og kommunale havne - kan medvirke til at sikre, at der er overensstemmelse mellem havnens og lokalsamfundets udvikling. Hensynet, at statshavnene i konkurrencemæssig henseende skal sikres størst mulig ligestilling med de kommunalt styrede trafikhavne, er ligeledes i overensstemmelse med denne organisationsform.

For en række af statshavnene vil en organisationsform svarende til den kommunalt styrede trafikhavn kunne være økonomisk bæredygtig.

Omdannelse til kommunalt styrede trafikhavne vil således være en mulighed for en række af statshavnene.

I det følgende betegnes kommunalt styrede trafikhavne som **kommunalt styrede havne**.

5.4. Selvstyrede kommunale havne

Der er en række positive erfaringer med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn, bl.a. med hensyn til styrkelse af det forretningsmæssige element i ledelsen, jf. ovenfor afsnit 3.4. Erfaringerne med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn.

Med udgangspunkt i disse erfaringer kan det derfor overvejes at åbne mulighed for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at havneudvalget erstattes af en bestyrelse, der under ansvar over for kommunalbestyrelsen varetager den daglige ledelse af havnen. Kommunalbestyrelsen forudsættes at skulle godkende havnens vedtægter, årlige budgetter og regnskaber samt evt. større investeringer. For at sikre den fornødne lokale forankring kan yderligere mindst et enkelt medlem af havnens bestyrelse være medlem af kommunalbestyrelsen, ligesom havnens medarbejdere kan være repræsenteret i bestyrelsen, og eventuelt også arbejdsmarkedets repræsentanter.

Det forudsættes i øvrigt, at en sådan selvstyret kommunal havn skal være underkastet samme regler som de kommunalt styrede havne, herunder Trafikministeriets almindelige tilsyn.

5.5. Kommunale fællesskaber - én havn

En enkelt mindre kommunalt styret trafikhavn, havnen i Struer, drives i dag af to kommuner i fællesskab.

De større statshavne er ikke alene af lokal, men også af regional betydning.

En mulighed er derfor, at flere berørte kommuner og/eller amtskommuner i fællesskab kan udpege havneudvalget for en havn, der i øvrigt, afhængigt af lokale ønsker og behov, drives som en kommunalt styret havn eller som en selvstyrende kommunal havn.

Det vurderes, at denne fællesskabsmodel ligger så tæt op ad den traditionelle form for kommunalt styrede havne, at den ikke vil rejse problemer i relation til hverken den nationale konkurrencelovgivning eller fællesskabsretten.

5.6. Kommunale fællesskaber - flere havne

Fælles drift af flere havne kan være en måde at styrke de enkelte deltagende havnes økonomiske bæredygtighed på. Nødvendige strukturtilpasninger vil også være lettere at gennemføre ved et sådan fællesskab end ved særskilt drift af - og dermed konkurrence mellem - de enkelte havne.

Såfremt et fællesskab omfatter vidt forskellige havne som f.eks. overskudsgivende trafikhavne og underskudsgivende fiskerihavne, kan særskilte regnskaber og økonomi være påkrævet, jf. krydssubsidieringsproblematikken, hvorved hovedfordelene ved et sådant fællesskab mistes, nemlig forstærket økonomisk bæredygtighed samt forøget fleksibilitet og tilpasningsevne.

Dette udelukker imidlertid ikke et fællesskab mellem nogenlunde ensartede, nærtbeliggende og økonomisk svage havne, som visse af fiskerihavnene på Vestkysten, hvor fællesskabsfordelene også vil kunne være betydelige.

5.7. Private selskaber

De mest betydende ikke-statslige offentlige trafikhavne i Danmark er organiseret som kommunalt styrede havne. De største privatejede offentlige trafikhavne er Hundested Havn, Fakse Ladeplads Havn og Banholm Havn. Private organisationsformer kendes i øvrigt kun fra havne, hvor havnedriften er begrænset til enkelte aktiviteter som f.eks. forsyning af kraftværker eller betjening af konkrete færgeruter.

Selv om de store havne vil kunne udgøre et geografisk monopol, indebærer indførelsen af den frie takstfastsættelse, at havnene som udgangspunkt er i en konkurrencesituation.

Statshavnene varetager ikke egentlige myndighedsopgaver i dag, men varetager visse opgaver, som i særlig grad påvirkes af "naturens luner", bl.a. oprensning af havneindløb og sejlrender, samt slusefunktioner mv., jf. afsnit 6.3. Geografisk betingede ekstraudgifter.

En mulighed er derfor at give statshavnene de yderligere frihedsgrader en privat organisationsform indebærer, f.eks. vedrørende låneadgang og aftaleforhold for personalet mv. Såfremt de tabsgivende aktiviteter kan udskilles, vil aktieselskabsformen eller lignende ligeledes være en mulighed for nogle af de økonomisk svage statshavne.

Imidlertid afviger aktieselskabsformen grundlæggende fra den nuværende organisering af havnene, herunder den forudsætning, at den enkelte havn økonomisk skal hvile i sig selv, hvad der er en del af den hidtidige danske havnepolitik.

Under hensyntagen til at arbejdsgruppen har haft til opgave at overveje den fremtidige organisering af statshavnene inden for rammerne af den nuværende Trafikhavnelov, har arbejdsgruppen ikke analyseret mulighederne for anvendelsen af A/S-modellen.

Det bemærkes, at det i januar 1998 igangsatte havnelovsudvalgsarbejde vedrørende de danske havne forventes at fremkomme med forslag til havnenes fremtidige styreformer, organisation, forretningsområder mv., hvorfor det, når dette arbejde er afsluttet, kan blive aktuelt at overveje aktieselskabsmodellen eller andre private organisationsformer for statshavnene.

5.8. Fortsat statsligt ejerskab

Fortsat statsligt ejerskab bør alene komme på tale i situationer, hvor andre løsninger ikke viser sig at være gennemførlige.

5.9. Sammenfatning

De fremtidige mulige organisatoriske styreformer for statshavnene er sammenfattet nedenfor i skema 5.9.1.

Skema 5.9.1. Mulige organisationsformer

Kommunale havne	For de mindste statshavne: Omdannelse til kommunale havne, eventuelt som amtskommunale havne.
Kommunalt styret havne	For hovedparten af statshavnene: Overdragelse som kommunalt styret havn - eventuelt som amtskommunal havn - eller på vilkår der minder om de kommunalt styrede havnes.
Selvstyrede kommunale havne	Til supplement af kommunalt styrede havne: Åbning af mulighed for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at havneudvalget erstattes af en bestyrelse, der under ansvar overfor kommunalbestyrelsen varetager den daglige ledelse af havnen.
Kommunale fællesskaber - én havn	Åbning af mulighed for, at flere berørte kommuner og/eller amtskommuner i fællesskab kan udpege havneudvalget for en havn, der ellers drives som en kommunalt styret havn eller som en selvstyrede kommunal havn.
Kommunale fællesskaber - flere havne	Åbning af mulighed for at flere havne kan drives som én kommunalt styret havn eller som én selvstyrede kommunal havn af flere kommuner og/eller amtskommuner i fællesskab.
Private organisationsformer	For en række af havnene, bl.a. de økonomisk stærkeste, er private organisationsformer, bl.a. aktieselskabsmodellen, en mulighed.

6. Økonomiske forudsætninger

6.1. Indledning

Ved overvejelserne om de økonomiske forudsætninger er der taget udgangspunkt i, at der ved en eventuel overdragelse af statshavnene til et ikke-statsligt regi **ikke herved sker nogen forskydning af konkurrenceforholdet**, hverken indbyrdes eller i forhold til specielt de kommunalt styrede (trafik-)havne. Via de økonomiske etableringsvilkår må det derfor sikres, at statshavnene efter overdragelse er i økonomisk balance.

De økonomiske overdragelsesvilkår er forudsat fastsat på en sådan måde, at løsningen er økonomisk bæredygtig på længere sigt.

Endvidere er havnenes betydning for de berørte byer og lokalsamfund i øvrigt, herunder betydningen for fiskerierhvervet, indgået i overvejelserne.

Ved varetagelsen af statens økonomiske interesser skal der tages hensyn til størrelsen af driftsoverskuddet og til at nogle statshavne besidder landarealer, som vil være af kommerciel værdi ved salg eller anden mulig anvendelse.

Endelig er der forudsat fortsat statslig varetagelse af de med de geografisk betingede ekstraudgifter forbundne opgaver.

Som led i overvejelserne om de økonomiske forudsætninger har de eksterne konsulenter gennemført en række økonomiske baggrundsundersøgelser, bl.a. af statshavnens driftsoverskud og de geografisk betingede ekstraudgifter. Konsulenternes baggrundsundersøgelser beskrives i afsnit 6.2. Økonomiske baggrundsundersøgelser, nedenfor.

Konsulentundersøgelsen er alene baseret på regnskabsoplysninger for 1996, mens overvejelserne om de økonomiske forudsætninger senere i kapitlet vedrører et typisk år. Bl.a. er der korrigeret for, at opretningsudgifterne lå på et usædvanligt lavt niveau i 1996.

Konsulenternes økonomiske baggrundsundersøgelser er derfor alene benyttet som **udgangspunkt** ved overvejelserne om de geografiske ekstraudgifter og statshavnens økonomiske position senere i kapitlet.

6.2. Økonomiske baggrundsundersøgelser

6.2.1. Omfang mv.

Konsulentundersøgelsen af statshavnenes økonomiske situation¹⁹ omfatter:

- Opstilling af driftsresultat og status for hver havn i et format, der er sammenligneligt med det, der anvendes af private virksomheder og de kommunalt styrede havne.
- Vurdering for hver enkelt havn af eventuelle omkostninger til kystbevarelse og lignende betinget af havnenes særlige beliggenhed, kaldet de geografisk betingede ekstraudgifter.
- Opstilling af et bidragsregnskab for hver enkelt havn.

Konsulentundersøgelsen omfatter statshavnene i Helsingør, Frederikshavn, Skagen, Hirtshals, Hanstholm, Thyborøn, Thorsminde, Hvide Sande og Rømø samt Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn. De resterende to - små - statshavne, Anholt Havn og Hammer Havn, er ikke omfattet af konsulentundersøgelsen.

I overensstemmelse med skema 5.9.1. Mulige organisationsformer ovenfor omtales i det følgende alene den del af konsulentundersøgelsen, der er baseret på vilkår, der svarer til de kommunalt styrede havnes.

6.2.2. Forudsætninger

Konsulentundersøgelsen er baseret på regnskabsoplysninger fra de enkelte statshavne for **1996**, idet der er foretaget en opregning til det prisniveau, der i finansloven for 1998 er forudsat at gælde for 1998²⁰.

Konsulenternes opgørelse af havnenes **driftsresultat og status** er "renset" for alle geografisk betingede ekstraudgifter.

Driftsudgifterne er incl. udgifterne til statshavnenes fællesadministrationer, som er blevet fordelt på de enkelte havne.

¹⁹ Konsulentundersøgelsens resultater er beskrevet i "Statshavnenes fremtidige struktur. Hovedrapport" fra oktober 1997 udarbejdet af Cowi for Trafikministeriet, samt i en uddybende annekstrapport.

²⁰ Alle driftsindtægter og -udgifter er opregnet incl. afskrivninger og forrentning. Som fælles opregningsfaktor er benyttet 2,8 pct. pa., jf. Finansministeriets Budgethåndbog.

For statshavnene afskrives der i dag efter saldometoden med visse faste afskrivningsprocenter, der er fælles for havnene. Dog benyttes der under forsøgsordningen noget højere afskrivningsprocenter for Esbjerg Trafikhavn end for de øvrige statshavne²¹.

Baseret på en gennemgang af en række af de større kommunalt styrede trafikhavnes årsregnskaber, afskrives der i den udgave af konsulenternes beregninger, der omtales i det følgende, efter saldometoden²², og med de afskrivningsprocenter, der gælder for Esbjerg Trafikhavn under forsøgsordningen. Dette svarer til det, der som hovedregel benyttes af de kommunalt styrede trafikhavne.

Beregningen af afskrivningerne er baseret på statusværdien pr. 1. januar 1996 ifølge statsregnskabet. Statusværdien er dog for alle havnene - bortset fra Esbjerg Trafikhavn, hvor reduktionen blev foretaget i forbindelse med forsøgskontrakten - reduceret som følge af forøgelsen i afskrivningsprocenterne.

I konsulenternes opgørelse af statshavnens driftsoverskud indgår ligeledes en beregning af renteudgifterne. Imidlertid afhænger renteudgifterne bl.a. af, om havnene i fremtiden vil kunne opnå offentlige garantier ved lånoptagning, eller om havnene skal optage lån på almindelige markedsvilkår. I det følgende vises alene driftsoverskuddet efter afskrivninger og før eventuelle renteudgifter²³.

Generelt vurderer konsulenterne, at driftsoverskud, der beregnes under disse forudsætninger, er **forsigtige** overskudsberegninger, såfremt de benyttes som basis for en vurdering af havnenes langsigtede overskudsevne.

Konsulenternes særskilte opgørelse af de **geografisk betingede ekstraudgifter** er ligeledes baseret på regnskabsoplysninger for 1996. De er opgjort under de samme afskrivningsforudsætninger som driftsoverskuddet, jf. ovenfor, og er ligeledes opgjort efter afskrivninger og før renteudgifter.

Dette skyldes, at de af konsulenterne beregnede geografisk betingede ekstraudgifter før renteudgifter (og efter afskrivninger) bedre svarer til den reelle belastning af statsbudgettet i 1996 end ekstraudgifterne efter renteudgifter.

²¹ Jf. "Forsøgsordningskontrakten for Esbjerg Trafikhavn", Trafikministeriet maj 1995.

²² I konsulenternes rapport afskrives lineært overalt. Isoleret set, indebærer en benyttelse af lineære afskrivninger en formindskelse af statshavnens samlede driftsoverskud med ca. 30 mio. kr., sammenlignet med afskrivninger efter saldometoden.

²³ Egenkapitalen udgør i gennemsnit ca. 70 pct. af den samlede statusværdi for større kommunalt styrede trafikhavne. Ifølge Trafikhavneloven er der ikke noget overskuds krav på egenkapitalen, idet de kommunalt styrede trafikhavne ikke skal udbetale overskud til ejerne. I det af konsulenterne beregnede driftsresultat indgår derfor forrentning af 30 pct. af statusværdien. Der er anvendt en rentesats på 5 pct. pa. Lånerenten er i øjeblikket er godt 4 pct. pa. for lange lån med kommunal garanti og med variabel lånerente.

Forudsætningerne er resumeret i nedenstående skema 6.2.2.1.

Skema 6.2.2.1. Forudsætninger ved konsulentundersøgelsen

Regnskabsår	Beregningerne vedrører regnskabsåret 1996, idet der er foretaget en opregning til 1998-prisniveau
Statusværdi	Opgørelse pr. 1. januar 1996 Bortset fra Esbjerg Trafikhavn er statusværdien, som følge af ændrede afskrivninger, reduceret sammenlignet med opgørelsen i statsregnskabet
Afskrivninger	Opgjort efter saldometoden med de afskrivningssatser der benyttes for Esbjerg Trafikhavn under forsøgsordningen
Driftsoverskud	Driftsoverskud er opgjort <u>efter</u> afskrivninger og <u>før</u> renteudgifter
Geografisk betingede ekstraudgifter	Driftsoverskud er "renset" for alle geografisk betingede ekstraudgifter

6.2.3. Baggrundsundersøgelsens resultater

De af konsulenterne beregnede geografisk betingede ekstraudgifter i 1996, der ialt udgør ca. 36 mio. kr. årligt, er vist i nedenstående tabel 6.2.3.1.

Tabel 6.2.3.1. De af konsulenterne beregnede geografisk betingede ekstraudgifter i 1996

Mio. 1998-kr.	Oprensning	Øvrig drift	Afskrivninger	Ialt
Hirtshals Havn	1,0	0,0	2,6	3,6
Hanstholm Havn	0,0	0,0	4,4	4,4
Thyborøn Havn	0,0	0,1	0,5	0,6
Thorsminde Havn	1,9	1,8	0,9	4,6
Hvide Sande Havn	3,7	3,0	1,6	8,3
Esbjerg Fiskerihavn	3,7	0,0	0,0	3,7
Esbjerg Trafikhavn	10,1	0,0	0,0	10,1
Rømø Havn	0,4	0,0	0,0	0,4
I alt	20,8	4,9	10,0	35,7

Endvidere er det af konsulenterne beregnede driftsoverskud i 1996, der ialt udgør ca. 97 mio. kr., vist i nedenstående tabel 6.2.3.2. Driftsudgifterne, der indgår i beregningen af driftsoverskuddet i tabellen er "renset" for de geografisk betingede ekstraudgifter i tabel 6.2.3.1.

Tabel 6.2.3.2. Det af konsulenterne beregnede driftsoverskud efter afskrivninger og før renteudgifter i 1996¹⁾

Mio. 1998-kr.	Primær drift	Afskrivninger	Overskud
Helsingør Statshavn	0,1	-1,0	-0,9
Frederikshavn Havn	61,6	-6,6	55,0
Skagen Havn	12,4	-6,3	6,1
Hirtshals Havn	26,7	-6,3	20,4
Hanstholm Havn	9,3	-6,1	3,2
Thyborøn Havn	9,6	-5,0	4,6
Thorsminde Havn	-0,2	-1,0	-1,2
Hvide Sande Havn	4,9	-2,4	2,5
Esbjerg Fiskerihavn	3,4	-7,6	-4,2
Esbjerg Trafikhavn	44,3	-11,8	32,5
Rømø Havn	0,1	-0,6	-0,5
I alt	172,2	-54,7	117,5

Note: 1) "Renset" for alle geografisk betingede ekstraudgifter.

Som det fremgår er statshavnenes økonomiske situation meget **forskellige**. Nogle havne vil have betydelige overskud (især Frederikshavn Havn og Hirtshals Havn), mens andre vil have en relativt svag økonomisk position (især Esbjerg Fiskerihavn, Helsingør Statshavn, Thorsminde Havn og Rømø Havn).

Konsulenternes gennemgang af statshavnene har yderligere vist, at **statshavnenes kaj anlæg og andre anlæg generelt har en god vedligeholdelsesstandard**.

6.3. Geografisk betingede ekstraudgifter

De geografisk betingede ekstraudgifter kan opgøres i følgende tre hovedkategorier:

- **Sluserelaterede ekstraudgifter.** Hvide Sande Havn og Thorsminde Havn er belastet af udgifter til anlæg, drift og vedligeholdelse af sluser (indtil henholdsvis Ringkøbing og Nissum Fjord), samt udgifterne til den hermed forbundne kystbevaring og oprensning af sejlrender mv. Disse udgifter er bestemt ud fra en lovbestemt regulering af vandstanden i fjordene og den fornødne oprensning af og kystbevaring omkring sejlrenderne.

Thyborøn Havn, der ligger på en tange tæt ved indsejlingen til Limfjorden, er ligeledes belastet af en række geografisk betingede ekstraudgifter, som er nød-

vendige for at beskytte tangen og indsejlingen til Limfjorden. Disse ekstraudgifter inkluderes ligeledes blandt de sluserelaterede ekstraudgifter.

- **Kystrelaterede ekstraudgifter.** Visse af de øvrige havne langs den jyske vestkyst er belastet af ekstraudgifter som følge af beskyttelse af havnene mod ugunstige naturvilkår, som nødvendiggør særligt kraftige ydermoler mv.

Det vurderes, at konsulenternes beregning af de geografisk betingede ekstraudgifter ikke inkluderer alle kystrelaterede ekstraudgifterne for Hanstholm Havn²⁴. Efter samråd med konsulenterne er de manglende kystrelaterede ekstraudgifter vedrørende Hansholm Havn opgjort til 1,1 mio. kr.

- **Havnerelaterede oprensningsudgifter.** Især Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn, men også andre havne, er belastet af betydelige ekstra årlige driftsudgifter til oprensning af havneindløb og -bassiner.

Ekstraudgifterne til oprensning af sejlrender ved vestkysten skyldes, at sandtransporten i Nordsøen langs Vestjyllands kyst er langt kraftigere end i de indre farvande. I de sidste 3-4 år udgjorde den gennemsnitlige oprensningsudgift i hver af de statshavne, der har ekstraudgifter til oprensning, således ca. 4 mio. kr. årligt, mens den gennemsnitlige oprensningsudgift i hver af 18 kommunalt styrede trafikhavne og Københavns Havn udgjorde ca. 0,5 mio. kr. årligt.

Ved en afhændelse af statshavnene kan sluserelaterede og kystrelaterede ekstraudgifter varetages af staten, hvorimod de havnerelaterede oprensningsudgifter kan varetages af havnene selv. Dette er forudsat ved beregningerne i de følgende kapitler. Det vurderes, at fortsat statslig varetagelse af de vestkystrelaterede ekstraudgifter i forbindelse med eventuel afvikling af det statslige ejerskab bør forelægges for EU-Kommissionen til notifikation.

Konsulenternes beregninger af de geografiske betingede ekstraudgifter er som nævnt baseret på regnskabsoplysninger for 1996. Den relevante synsvinkel i kapitel 7 er imidlertid en anden, nemlig de gennemsnitlige geografisk betingede ekstraudgifter i et typisk år. Dette forhold giver anledning til to typer af korrektioner:

- **Vedligeholdelsesudgifterne** i 1996 lå på et relativt lavt niveau, hvorfor der efter samråd med konsulenterne er foretaget en skønsmæssig korrektion i beløbene for de geografisk betingede ekstraudgifter på i alt ca. 3 mio. kr.

²⁴ Mere præcist, så drejer det sig om vedligeholdelse af kajerne 12, 13, 19, 64 og 85 i Hanstholm Havn, jf. kortet side 55 i Anneksrapporten, og de med disse kajanlæg forbundne afskrivninger.

- **Oprensningsudgifterne** kan variere fra år til år. Regnskabsoplysninger fra de senere år viser således, at opremsningsudgifterne i 1996 i alt var ca. 6. mio. kr. mindre end gennemsnittet for de senere år.

De herefter korrigerede geografisk betingede ekstraudgifter, der overstiger konsulenternes beregning for 1996 med ca. 9 mio. kr., er opgjort i tabel 6.3.1.

Tabel 6.3.1 Korrigerede geografisk betingede ekstraudgifter

Mio. 1998-kr.	Sluse- relatere- de	Kyst- relatere- de	Havne- relateret oprens- ning	I alt
Hirtshals Havn	0,0	2,6	2,5	5,1
Hanstholm Havn	0,0	5,5	0,8	6,3
Thyborøn Havn	1,3	0,0	0,0	1,3
Thorsminde Havn	5,6	0,0	0,0	5,6
Hvide Sande Havn	11,0	0,0	0,0	11,0
Esbjerg Fiskerihavn	0,0	0,0	4,3	4,3
Esbjerg Trafikhavn	0,0	0,0	9,9	9,9
Rømø Havn	0,0	0,0	1,3	1,3
Ialt	17,9	8,1	18,8	44,8

6.4. Statshavnenes økonomiske position

Statshavnenes økonomiske position analyseres med sigte på belysning af statshavnenes konkurrencemæssige position i forhold til andre danske offentlige havne og deres økonomiske bæredygtighed på længere sigt.

I de første år efter en eventuel overdragelse vil statshavnene kun have beskedne renteudgifter, bortset fra de renteudgifter, der er forbundet med de lån visse statshavne eventuelt vil skulle optage til finansiering af eventuelle engangsvederlag til staten.

Udgangspunktet for en opgørelse af statshavnenes økonomiske position er derfor konsulenternes opgørelse af **driftsoverskuddet efter afskrivninger og før renteudgifter** i 1996 jf. tabel 6.2.3.2 ovenfor.

I dette driftsoverskud er der foretaget følgende korrektioner:

- **Vedligeholdelsesudgifterne** var relativt lave i 1996. Efter samråd med konsulenterne er driftsudgifterne skønsmæssigt korrigeret herfor. Korrektionen beløber sig til en samlet nettoforøgelse på ca. 10 mio. kr. For to statshavnens vedkommende - Hirtshals Havn og Esbjerg Trafikhavn - er der dog tale om en reduktion af disse driftsudgifter.
- I konsulenternes opgørelse af driftsresultatet er de **havnerelaterede opretningsudgifter** ikke medtaget, jf. afsnit 6.3. Geografisk betingede ekstraudgifter.
- Konsulenternes beregning af de **kystrelaterede ekstraudgifter** inkluderer ikke alle disse ekstraudgifter for Hanstholm Havn, jf. ovenfor afsnit 6.3. Geografisk betingede ekstraudgifter.

Endelig er det forudsat, at havnene skal have et vist driftsøkonomisk **minimumsoverskud**, af hensyn til havnenes økonomiske bæredygtighed på længere sigt, og som, ud fra en gennemsnitsbetragtning, kan sikre konkurrencemæssig ligestilling både mellem statshavnene indbyrdes og i forhold til de øvrige havne.

Ved beregningen af minimumsoverskuddets størrelse skal der bl.a. tages hensyn til, at der kan ske udsving i omsætningen som følge af den almindelige konjunkturudvikling, ændringer i fiskekvoternes størrelse, osv.

Blandt de større havne har f.eks. Århus Havn og Aalborg Havn relativt store overskud før renter og ekstraordinære indtægter på ca. 25 pct af omsætningen, mens Københavns Havn har et relativt beskedent overskud på ca. 5 pct. af omsætningen. De er dog alle særdeles velkonsoliderede med en høj andel af egenkapital, jf. ovenfor. Overskudsbilledet blandt de mindre kommunalt styrede trafikhavne er også særdeles broget, men disse er også som hovedregel velkonsoliderede.

Det meste af den usikkerhed, som en havn opererer under, er direkte eller indirekte knyttet til omsætningen, og de mindre statshavne er, alt andet lige, som selvstændige havne mere udsatte end de større havne.

I overensstemmelse hermed er minimumsoverskuddet beregnet på basis af følgende enkle beregningsformel: For statshavne med en omsætning på 20 mio. kr. eller mindre sigtes mod et udgangsoverskud før renteudgifter på 10 pct. af omsætningen, mens der for statshavne med en omsætning på mere end 20 mio. kr. sigtes mod et udgangsoverskud på 2 mio. kr. plus 5 pct. af den del af omsætningen, der overstiger 20 mio. kr. Restoverskuddet er med andre ord et noget arbitrært fastsat overskud, der delvis bygger på erfaringerne fra Århus, Ålborg og Københavns Havn.

Herved fremkommer et **restoverskud**, jf. nedenstående tabel 6.4.1, som viser havnenes konkurrencemæssige situation i forhold til de øvrige havne.

I overvejelserne vedrørende de enkelte havne i næste kapitel indgår der i en række tilfælde forskellige supplerende elementer i vurderingen af havnenes økonomi.

I enkelte tilfælde tages der endeligt hensyn til, at visse af statshavnene besidder potentielt attraktive **arealer**, som er kommercielt værdifulde, såfremt de kan afhændes på almindelige kommercielle vilkår eller anvendes til andre formål.

I tilfælde af overskudskapacitet i en havn indebærer en reduktion i kapaciteten yderligere mulighed for styrkelse af havnens økonomiske bæreevne, idet dette kan frigøre nye arealer. Frasalg af frigjorte arealer - eksempelvis til turistformål, byudvikling eller lignende, vil kunne udgøre et naturligt element i en sådan proces.

Denne problemstilling er især relevant for Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn.

Der er ikke foretaget en opgørelse af handelsværdien af disse arealer.

De økonomisk svageste statshavne, dvs. visse af fiskerihavnene og de mindste øvrige statshavne, vil have et negativt restoverskud. For disse havne er det i kapitel 7 vedrørende de enkelte havne **forudsat**, at vederlagsfri overdragelse under visse betingelser vil kunne komme på tale. Det kan for disse havne overvejes at supplere med et statsligt engangstilskud med henblik på nødvendige tilpasninger, for at havnene bliver bæredygtige. Der må herved tages hensyn til såvel den nationale konkurrencelovgivning som de EU-retlige konkurrenceregler. Eventuelle statslige tilskud bør forelægges EU-Kommissionen til notifikation.

For de økonomisk stærke havne er det **forudsat**, at havnene efter en eventuel overdragelse til et ikke-statsligt regi skal være i økonomisk balance i forhold til andre havne, hvilket indebærer, at der vil skulle ske en inddragelse af restoverskuddet i forbindelse med overdragelsen.

Tabel 6.4.1. Beregnet årligt restoverskud

Mio. 1998-kr.	Driftsoverskud efter afskrivninger og før rente- udgifter 1996 ¹⁾	Driftsudgifter	Havne- relaterede ekstra drifts- udgifter	Vestkyst- relaterede ekstraudgifter	Minimums- overskud	Årligt rest- overskud
Helsingør Statshavn	-0,9	0,0	0,0	0,0	-0,6	-1,5
Frederikshavn Havn	55,0	-1,8	0,0	0,0	-4,8	48,4
Skagen Havn	6,1	-0,7	0,0	0,0	-2,5	2,9
Hirtshals Havn	20,4	0,4	-2,5	0,0	-3,3	15,0
Hanstholm Havn	3,2	-2,5	-0,8	1,1	-2,1	-1,1
Thyborøn Havn	4,6	-2,6	0,0	0,0	-1,9	0,1
Thorsminde Havn	-1,2	-0,8	0,0	0,0	-0,3	-2,3
Hvide Sande Havn	2,5	-0,9	0,0	0,0	-1,1	0,5
Esbjerg Fiskerihavn	-4,2	-1,5	-4,3	0,0	-2,0	-12,0
Esbjerg Trafikhavn	32,5	1,5	-9,9	0,0	-4,5	19,6
Rømø Havn	-0,5	-0,6	-1,3	0,0	-0,3	-2,7
Anholt Havn ²⁾	-0,9	0,0	0,0	0,0	-0,2	-1,1
Hammer Havn ²⁾	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
I alt	116,4	-9,5	-18,8	1,1	-23,6	65,6

Noter: 1) Det af konsulenterne opgjorte driftsoverskud er "renset" for alle geografisk betingede ekstraudgifter, jf. tabel 6.2.3.2. 2) Driftsoverskud og afskrivninger for Anholt Havn og Hammer Havn er beregnet på basis af finansloven for 1996.

7. De enkelte havne

7.1. Indledning

Vurderingen af den enkelte statshavns økonomiske situation er baseret på beregningen af restoverskuddet ifølge tabel 6.4.1. ovenfor, og om havnen besidder arealer, som vil kunne indbringe salgsindtægter.

En række yderligere forhold af betydning for en havns fremtidige økonomiske situation indgår ikke i vurderingen af de enkelte havne, f.eks. om en havn har mulighed for at opnå indtægter ved anvendelse af arealer til turistformål eller lignende, jf. sammenfatningen sidst i kapitlet.

Hvis der skal foretages en egentlig overdragelse af statshavnene må det forudsætte en egentlig vurdering af havnenes faktiske værdi. De angivne overdragelsesvilkår er derfor udelukkende illustrationer på baggrund af standardiserede skøn over egenkapital og forrentningskrav.

Oplysningerne om de geografisk betingede ekstraudgifter stammer fra tabel 6.3.1.

Endvidere indeholder kapitlet nogle overvejelser om mulige organisationsformer i de enkelte havne, jf. skema 5.9.1

7.2. Hirtshals Havn

Hirtshals Havn ligger i Hirtshals Kommune i Nordjyllands Amt på den jyske vestkyst. Det er en vigtig færge- og fiskerihavn.

Havnen er belastet af vestkystrelaterede ekstraudgifter og havnerelaterede opremsningsudgifter på henholdsvis 2,6 mio. kr. og 2,5 mio. kr. årligt.

Havnen har et årligt restoverskud - alene rensset for de vestkystrelaterede ekstraudgifter - på ca. 15 mio. kr. i forhold til en havn, der er i økonomisk balance under vilkår, der svarer til de kommunalt styrede trafikhavnes. Dette indebærer, at Hirtshals Havn har en konkurrencemæssig nøgleplacering i forhold til de øvrige fiskerihavne.

7.3. Skagen Havn

Skagen Havn ligger i Skagen Kommune på den jyske østkyst i Nordjyllands Amt. Det er en vigtig fiskerihavn. I sommerhalvåret er den også en vigtig lystbådehavn.

Havnen har en relativt isoleret placering i forhold til andre fiskerihavne blandt statshavnene.

Havnen har et årligt restoverskud på ca. 3,0 mio. kr., i forhold til en havn, der er i økonomisk balance under vilkår, der svarer til de kommunalt styrede trafikhavnes.

7.4. Hanstholm Havn

Hanstholm Havn ligger i Hanstholm Kommune i Viborg Amt på den jyske vestkyst. Det er en vigtig fiskerihavn, med en vis færgetrafik.

Fiskeriet på havnen og den hermed forbundne industrielle forarbejdning er af dominerende betydning for hele kommunens økonomi.

Havnen er belastet af vestkystrelaterede ekstraudgifter, som konsulenterne har beregnet til 4,4 mio. kr. årligt. Imidlertid vurderes, at de af konsulenterne beregnede vestkystrelaterede ekstraudgifter ikke omfatter hele merbelastningen, svarende til en årlig merudgift på ca. 1,1 mio. kr., således at de vestkystrelaterede ekstraudgifter ialt udgør ca. 5,5 mio. kr. Endvidere er havnen belastet af havnerelaterede opretningsudgifter på 0,8 mio. kr. årligt.

Hanstholm Havn har et negativt restoverskud - alene renset for de vestkystrelaterede ekstraudgifter - på ca. -1,0 mio. kr. årligt, i forhold til en havn, der er i økonomisk balance under vilkår, der svarer til de kommunalt styrede trafikhavnes.

7.5. Thyborøn Havn, Thorsminde Havn og Hvide Sande Havn

De tre relativt nærliggende statshavne i Ringkøbing Amt - Thyborøn Havn, Thorsminde Havn og Hvide Sande Havn - har en konkurrenceudsat placering både i forhold til hinanden og i forhold til fiskerihavnene nord for Thyborøn Havn.

Thyborøn Havn ligger i Thyborøn-Harboør Kommune i Ringkøbing Amt på den jyske vestkyst. Havnen har en geografisk udsat placering på spidsen af tangen umiddelbart syd for indsejlingen til Limfjorden. Det er en vigtig fiskerihavn.

Fiskeriet på havnen og den hermed forbundne industrielle forarbejdning er af dominerende betydning for både det nære lokalsamfunds økonomi og hele kommunens økonomi.

Havnen er forudsat belastet af sluserelaterede ekstraudgifter, jf. ovenfor afsnit 6.3. Geografisk betingede ekstraudgifter, der beløber sig til 1,3 mio. kr. årligt.

Thyborøn Havn har et årligt restoverskud - renset for de sluserelaterede ekstraudgifter - på ca. 0,0 mio. kr., i forhold til en havn, der er i økonomisk balance under vilkår, der svarer til de kommunalt styrede trafikhavnes.

Thorsminde Havn ligger i Ulfborg Vemb Kommune i Ringkøbing Amt på den jyske vestkyst. Havnen har fælles sejlrende med slusen ind til Nissum Fjord. Det er en mindre fiskerihavn.

Havnen er belastet af sluserelaterede ekstraudgifter på 5,6 mio. kr. årligt.

Thorsminde Havn har et negativt årligt restoverskud på ca. -2,5 mio. kr., i forhold til en havn, der er i økonomisk balance under vilkår, der svarer til de kommunalt styrede trafikhavnes. Den markante forbedring i havnens økonomi, sammenlignet med opgørelsen på finansloven, skyldes, at restoverskuddet er renset for de sluserelaterede ekstraudgifter.

Hvide Sande Havn ligger i Holmsland Kommune i Ringkøbing Amt på den jyske vestkyst. Den har fælles sejlrende med slusen ind til Ringkøbing Fjord. Det er en mellemstor fiskerihavn.

Havnen er belastet af sluserelaterede ekstraudgifter på 11,0 mio. kr. årligt.

Hvide Sande Havn har et årligt restoverskud på ca. 0,5 mio. kr., i forhold til en havn, der er i økonomisk balance under vilkår, der svarer til de kommunalt styrede trafikhavnes. Også ved denne havn er der en markant forbedring sammenlignet med oplysningerne på finansloven, som følge af at restoverskuddet er renset for de sluserelaterede ekstraudgifter.

Idet det beregnede minimumsoverskud for de tre havne under ét er 0,6 mio. kr. mindre end summen af minimumsoverskuddet for hver af de tre havne, jf. afsnit 6.4. Statshavnenes økonomiske position, har et **fællesskab** af de tre havne et samlet negativt restoverskud på ca. -1,0 mio. kr.

Selv om et fællesskab af de tre havne formentlig vil have større driftsmæssig sikkerhed end de enkelte havne som selvstændige enheder, vil et fællesskab dog for t-

sat være under et vist konkurrencemæssigt pres fra specielt Hanstholm Havn og Hirtshals Havn, hvorfor det vurderes nødvendigt at foretage strukturtilpasninger, også selv om havnene organiseres inden for rammerne af et fællesskab.

7.6. Esbjerg Havn

De to statshavne i Esbjerg - Esbjerg Fiskerihavn og Esbjerg Trafikhavn - udgør den samlede havn i Esbjerg. Havnen i Esbjerg ligger i Esbjerg Kommune i Ribe Amt. En lang sejlrende gennem Vadehavet leder ind til havnen.

Sejlrenden ind til Esbjerg Havn benyttes ligeledes af småskibe - fortrinsvis lystfartøjer - til og fra Nordby Havn på Fanø samt Varde mv. For langt hovedparten af disse fartøjer er den naturlige vanddybde tilstrækkelig. Færgetrafikken mellem Esbjerg og Fanø foregår i dag via en særlig sejlrende. Oprensningen foretages af Statens Uddybningsmateriel og betales af Scandlines A/S. Restoverskuddene i det følgende er derfor ikke rensat for disse ekstraudgifter.

Esbjerg Fiskerihavn er en vigtig fiskerihavn.

Fiskerihavnen har et negativt restoverskud på ca. -12 mio. kr. årligt.

Esbjerg Trafikhavn er en vigtig gods- og færgehavn.

Trafikhavnen har et restoverskud på ca. 19,5 mio. kr.

Esbjerg Havn, omfattende hele havnen i Esbjerg, er både en vigtig fiskerihavn og en vigtig gods- og færgehavn.

Idet det beregnede minimumsoverskud for de to statshavne under ét er 1,0 mio. kr. mindre end summen af minimumsoverskuddet for hver af de to statshavne, jf. afsnit 6.4. Statshavnenes økonomiske position, har Esbjerg Havn under ét et restoverskud på ca. 8,5 mio. kr.

De foreløbige erfaringer fra forsøgsordningen for trafikhavnen tilsiger, at hver enkelt havn bør opretholdes som driftsmæssige enheder, og ikke opsplittes således som det i øjeblikket er tilfældet for havnen i Esbjerg, jf. ovenfor afsnit 3.4. Erfaringerne med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn.

Både fiskerihavnen og trafikhavnen har en betydelig overskudskapacitet i dag, idet trafikhavnen vil kunne behandle væsentligt større godsmængder, end den gør i øjeblikket, og fiskerihavnen væsentligt større fiskemængder.

Denne situation afspejles i, at de to statshavne sammenlignet med de øvrige statshavne, er belastet af relativt høje driftsudgifter til vedligeholdelse af de faste anlæg og af relativt høje afskrivninger. På sigt giver denne situation mulighed for at reducere udgifterne til vedligeholdelse og afskrivninger ved en gradvis reduktion af de to statshavnes kapacitet.

Esbjerg Havns samlede areal udgør ca. 3 km². Havnen har en reserve af helt eller delvist byggemodnede arealer og andre arealer på ca. 25 pct. af havnens areal.

På sigt indebærer denne situation muligheder for frigørelse af betydelige arealer og for etablering af nye arealer ved opfyldning af havnebassiner og lignende. En del af disse arealer repræsenterer betydelige værdier ved eventuelt salg på kommercielle vilkår.

Kapacitetstilpasningen vil kunne tilrettelægges mest hensigtsmæssigt for den samlede havn i Esbjerg.

Uanset den konkrete organisationsform, der i givet fald vælges, bør havnen reelt drives som en helhed med fleksible grænser mellem fiskeri- og trafikhavnsdelene, f.eks. med hensyn til udnyttelse af arealer og materiel. Noget tilsvarende gælder i relation til det omgivende samfund, hvad angår udnyttelse af havnen og dens arealer til turisme og rekreative formål, f.eks. til lystbådehavn og ro-klub, boliger samt ikke-havnerelaterede erhvervsformål.

7.7. Frederikshavn Havn

Frederikshavn Havn, på den jyske østkyst, ligger i Frederikshavn Kommune i Nordjyllands Amt. Det er en vigtig færgehavn.

Frederikshavn Havn har et årligt restoverskud på ca. 50 mio. kr.

Frederikshavn Havn må forventes at blive påvirket af bortfaldet af det toldfri varesalg på færgeruter mellem EU-lande i 1999. Det skyldes, at det primært er den del af havnens indtægter, som stammer fra de berørte færgepassagerer, der må formodes at have den største følsomhed over for bortfaldet. Åbningen af de faste forbindelse og Storebælt og Øresund kan ligeledes få konsekvenser for Frederikshavn Havn, afhængigt af det fremtidige takstniveau for passage af de faste forbindelser mv.

7.8. Helsingør Statshavn

Helsingør Statshavn udgør i dag kun en mindre del af den samlede havn i Helsingør. Den ligger i Helsingør Kommune i Frederiksborg Amt. Det er en mindre færgehavn. Det meste af statshavnen er pålagt forskellige restriktioner, der umuliggør anvendelsesmulighederne til egentlige havneformål.

Helsingør Statshavn har et negativt restoverskud på ca. -1,5 mio. kr. årligt.

Havnens økonomi må i de nærmeste år forventes at blive yderligere svækket af bortfaldet af det toldfri varesalg på færgeruter og af åbningen af den faste Øresundsforbindelse.²⁵

7.9. Rømø Havn

Rømø Havn på den jyske vestkyst ligger på østsiden af Rømø. Rømø hører under Skærbæk Kommune i Sønderjyllands Amt. Det er en mindre fiskeri- og færgehavn.

Havnen af væsentlig betydning for det relativt isolerede lokalsamfund på Rømø.

Havnen er belastet af havnerelaterede oprensningsudgifter, der gennemsnitligt beløber sig til 1,3 mio. kr. årligt.

Rømø Havn har et negativt restoverskud på ca. -2,5 mio. kr. årligt. Såfremt restoverskuddet yderligere "renses" for de havnerelaterede oprensningsudgifter, der belaster havnen, reduceres det negative restoverskud til ca. -1,5 mio. kr.

7.10. Anholt Havn

Anholt Havn ligger på Anholt, der er en del af Grenå Kommune i Århus Amt. Det er en lille færge- og fiskerihavn. I sommerhalvåret er den en vigtig lystbådehavn. Havnen er ikke omfattet af konsulentundersøgelsen.

Havnen er af afgørende betydning for lokalsamfundet på Anholt.

Anholt Havn har et negativt restoverskud på ca. -1,0 mio. kr. årligt.

²⁵ I 1997 fik indtægterne dog et væsentlig løft med ca. 4,5 mio. kr. svarende til 92 pct.

7.11. Hammer Havn

Hammer Havn ligger i Allinge-Gudhjem Kommune i Bornholms Amt. Havnen ligger i et naturområde, og der er ikke noget bysamfund i dens umiddelbare nærhed. Det er den mindste af statshavnene, og besejles udelukkende af lystbåde. Havnen er ikke omfattet af konsulentundersøgelsen. Den daglige drift af havnen varetages af Allinge-Gudhjem Kommune i henhold til en særlig driftsaftale, idet udgifterne hertil betales af Statshavnsadministrationen i Frederikshavn.

Havnen er af en vis, omend givetvis beskeden, betydning for turismen på Bornholm.

Hammer Havn har et årligt negativt restoverskud på ca. -0,2 mio. kr. årligt.

7.12. Sammenfatning

Resultatet af overvejelserne vedrørende en mulig tilrettelæggelse af en eventuel afvikling af det statslige ejerskab og den mulige organisering er sammenfattet i nedenstående skema 7.12.1.

Gennemgangen af statshavnenes økonomi viser, at Esbjerg Fiskerihavns økonomi er så svag, at den ikke vil være økonomisk bæredygtighed som selvstændig havn, medmindre den til stadighed modtager betydelige økonomiske tilskud.

Derimod vurderes, at Thyborøn Havn, Thorsminde Havn og Hvide Sande i Ringkøbing Amt samt den samlede havn i Esbjerg vil kunne klare sig som selvstændige havne.

Gennemgangen af statshavnenes økonomi viser endeligt, at specielt Frederikshavn Havn og Hirtshals Havn økonomisk er så stærke, at aktieselskabsformen - alt andet lige - ville kunne være en relevant mulighed for disse havne. Såfremt de tabsgivende aktiviteter kan udskilles, vil aktieselskabsformen også være en relevant mulighed for en række af de øvrige havne.

Det bemærkes, at havnene vil have supplerende muligheder for at forbedre deres økonomiske position, som der ikke er taget hensyn til ved gennemgangen af havnenes økonomiske position, jf. afsnit 3.4. Erfaringerne med forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn.

F.eks. er revision i havnenes afgiftssystemer en oplagt mulighed i denne forbindelse. F.eks. vil areallejeafgifter, der i højere grad afspejler omkostningsforholdene og lejernes placering i havnene, end tilfældet er i dag, på sigt kunne bidrage til at øge havnenes indtægter.

Mulige besparelser som følge kapacitetstilpasninger og omlægninger - og i den forbindelse fleksible grænser mellem fiskeri- og trafikhavnsdelene - er alene blevet nævnt ved Esbjerg Havn. Tilsvarende muligheder findes også for række af de øvrige statshavne, omend kun i mindre omfang. Flere af havnene vurderes derfor ligeledes at have mulighed for at øge indtjeningen ved ændret arealalanvendelse, f.eks. ved udlejning/salg af arealer til restauranter, turistformål, mv.

For de økonomisk svageste statshavne med negativt restoverskud er det muligt, at vederlagsfri overdragelse under visse betingelser vil kunne komme på tale. Det kan for disse havne overvejes at supplere med et statsligt engangstilskud med henblik på nødvendige tilpasninger, for at havnene bliver bæredygtige.

For de økonomisk stærke havne er det forudsat, at havnene efter en eventuel overdragelse til et ikke-statsligt regi skal være i økonomisk balance i forhold til andre havne, hvilket indebærer, at der vil skulle ske en inddragelse af restoverskuddet i forbindelse med overdragelsen.

Skema 7.12.1. Mulig tilrettelæggelse af eventuel afvikling af det statslige ejerskab og mulig organisering

	Overdragelsesvilkår.	Fortsat statlig opgavevaretagelse	Organisering
Særskilt drift:			
Frederikshavn Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Inddragelse af restoverskuddet på ca. 50 mio. kr. årligt. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstyret kom. havn • Kom. styret havn • Kom. Fællesskab
Hirtshals Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Inddragelse af restoverskuddet på ca. 15 mio. kr. årligt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kystrelaterede ekstraudgifter: 2,5 mio. kr. årligt 	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstyret kom. havn • Kom. Fællesskab - én havn • Kom. Styret havn
Esbjerg Havn¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Inddragelse af restoverskuddet på ca. 8,5 mio. kr. årligt. • Mulighed for frigørelse/alternativ anvendelse af arealer. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstyret kom. havn • Kom. styret havn • Kom. fællesskab
Skagen Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Inddragelse af restoverskuddet på ca. 3,0 mio. kr. årligt. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Kom. styret havn • Selvstyret kom. havn • Kom. fællesskab
Hanstholm Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Vederlagsfri overdragelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Kystrelaterede ekstraudgifter: 5,5 mio. kr. årligt 	<ul style="list-style-type: none"> • Kom. fællesskab • Selvstyret kom. Havn • Kom. styret havn
Rømø Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunal havn • Amtskommunal havn • Selvstyret kom. havn • Kom. styret havn
Helsingør Statshavn	<ul style="list-style-type: none"> • Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunal havn • Selvstyret kom. Havn • Kom. styret havn
Anholt Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Vederlagsfri overdragelse • 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Amtskommunal havn • Kommunal havn • Selvstyret kom. Havn • Kom. styret havn
Hammer Havn	<ul style="list-style-type: none"> • Vederlagsfri overdragelse 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Amtskommunal havn • Kommunal havn
Fælles drift af flere havne:			
Thyborøn, Thorsminde og Hvide Sande havne	<ul style="list-style-type: none"> • Vederlagsfri overdragelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluserelaterede ekstraudgifter: 17,9 mio. kr. årligt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalt fællesskab - under vilkår i øvrigt som kom. styret havn eller selvstyret kom. Havn

Note: 1) **Esbjerg Havn** omfatter de to nuværende statshavne: Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn

8. Konsekvenser

8.1. Fortsat statslig opgavevaretagelse

Det er generelt forudsat, at statshavnene overføres til ikke-statsligt regi. De opgaver, der er forbundet med de sluserelaterede og vestkystrelaterede ekstraudgifter, kan fortsat varetages af staten.

Opgaverne, der er forbundet med de geografisk betingede ekstraudgifter, er i god sammenhæng med de opgaver, som Kystinspektoratet i øvrigt varetager. Det samme gælder de opgaver der varetages af Statens Uddybningsmateriel (STU), der i dag hører under Statshavnsadministrationen i Esbjerg.

Ansvar for de af de geografisk betingede ekstraudgifter, som fortsat kan blive varetaget af staten, samt Statens Uddybningsmateriel, kan derfor hensigtsmæssigt overføres til Kystinspektoratet som led i en fremtidig strukturløsning.

8.2. Personale

Som det fremgår af nedenstående tabel 8.2.1., havde statshavnene ultimo 1997 ialt 282 medarbejdere (målt i antal årsværk), heraf 63 tjenestemænd og 219 overenskomstansatte. 24 var ansat ved Statens Uddybningsmateriel, 230 i havnene og 52 i fællesadministrative stillinger. Af tjenestemændene gjorde 60 tjeneste i havnene og Statens Uddybningsmateriel.

Det er ikke muligt at foretage en konkret opgørelse af personalebehovet i en ny organisationsform, idet dette kræver drøftelser med de parter, havnene skal overdrages til. Det er dog den umiddelbare vurdering, at det samlede personalebehov vil være nogenlunde uændret i udgangssituationen, idet de funktioner, der varetages i havnene, fortsat vil skulle løses, og at dele af det arbejde, der i dag varetages i fællesadministrationerne af planmæssig, økonomisk og styringsmæssig karakter, fortsat vil skulle varetages, men blot i den enkelte havn. Endvidere vurderes umiddelbart, at der er behov for overførsel af ca. 40 medarbejdere til varetagelsen af de opgaver, der skal overføres til Kystinspektoratet inklusive Statens Uddybningsmateriel, idet der på sigt dog formodes at være visse rationaliseringsmuligheder.

Tabel 8.2.1. Statshavnenes personale ultimo 1997

(Antal årsværk)	Tjenestemænd	Overenskomst-ansatte mv.	Ialt
Statshavnsadministrationen i Frederikshavn	22	91	113
Heraf: Havnene	21	67	88
Fællesadministrationen	1	24	25
Statshavnsadministrationen i Esbjerg	19	77	96
Heraf: Havnene	18	59	77
Fællesadministrationen	1	18	19
Esbjerg Trafikhavn	11	38	49
Heraf: Havnen	10	31	41
Fællesadministrationen	1	7	8
Statens Uddybningsmateriel (STU)	11	13	24
Statshavnene ialt	63	219	282
Heraf: Havnene og STU ialt	60	170	230
Fællesadministrationen ialt	3	49	52

For **overenskomstansatte** gælder Virksomhedsoverdragelsesloven ved en ændring af statshavnenes tilhørsforhold. Dette betyder - uanset fremtidig organisationsform - at medarbejderne overføres med de nugældende overenskomstmæssige forhold.

De foreslåede løsninger for statshavnene indebærer derfor, at overenskomstansatte medarbejdere enten skal overføres til de nye virksomheder med de nuværende ansættelsesvilkår eller - såfremt der, mod forventning, ikke er beskæftigelsesmuligheder - afskediges med de opsigelsesvarsler mv., som de har overenskomstmæssig ret til i dag.

For **tjenestemændene** gælder, at de tjenestemænd, der varetager opgaver, der overføres til Kystinspektoret, umiddelbart kan overføres hertil, idet det er en del af deres ansættelsesområde.

For de tjenestemænd, der skal beskæftiges i havnene eller i tilknytning til havnene, er forudsætningen, at de i Tjenestemandslovens forstand kan forpligtes til at gøre tjeneste i havnene, såfremt:

- overførslen sker ved lov
- ansættelsesforholdet i staten bevares
- staten bevarer en dominerende indflydelse på selskabet

- tjenesten ikke ændrer karakter i forhold til forudsætningerne for stillingen
- den nye virksomhed ikke får en helt ny ansættelsesstruktur
- den nye virksomhed ikke ændrer funktionsmåde.

Endvidere har Justitsministeriet i forbindelse med andre strukturomlægninger, bl.a. i forbindelse med overdragelsen af lufthavnene i Odense og Aalborg, vurderet, at overdragelse til kommuner som kommunale fællesskaber er at sidestille med, at staten bevarer en dominerende indflydelse på virksomheden.

Det er vurderingen, at ved de foreslåede organisations- og styreformer, hvor kommunerne får en afgørende indflydelse på havnenes drift, vil tjenestemændene umiddelbart kunne tilpligtes at gøre tjeneste i de enkelte havne. Dette må især ses i lyset af, at langt størsteparten af tjenestemændene i forvejen gør tjeneste i havnene, hvorfor deres tjeneste ikke forventes ændret.

Udgangspunktet er derfor, at tjenestemændene tilpligtes som udlånte tjenestemænd at forrette tjeneste i havnene mod, at havnene refunderer statens lønudgifter og indbetaler pensionsbidrag til staten. Samtidig skal havnene forpligtes til at beskæftige de pågældende tjenestemænd, herunder til at afholde eventuelle udgifter til rådighedsløn mv. i tilfælde af uansøgt afsked.

I tilknytning hertil foreslås endvidere, i forbindelse med drøftelserne om overdragelse af havnene, overvejet, om havnene skal forpligtes til at give de pågældende tjenestemænd tilbud om ansættelse i havnen på særlige vilkår, hvor tjenestemændene bevarer retten til tjenestemandspension, rådighedsløn mv.

Såfremt det netop igangsatte udvalgsarbejde vedrørende havnene indebærer, at andre organisations- og styreformer kommer på tale, vil Virksomhedsoverdragelsesloven gælde for overenskomstansatte. Derimod vil tjenestemændenes forpligtelse til at lade sig udlåne til de nye havneselskaber, som nævnt skulle vurderes i relation til de konkrete ejerforhold. Såfremt staten og/eller kommunerne bevarer en dominerende indflydelse, er vurderingen, at tjenestemændene fortsat ved lov kan forpligtes til at forrette tjeneste i havnene.

8.3. Statsfinanserne

Det på finansloven for 1998 forudsatte nettobidrag fra statshavnene 1998-2001 er sammenfattet i nedenstående tabel 8.3.1. For havnene under SHAF og SHAE excl. Esbjerg Trafikhavn er der på finansloven som nævnt to negative budgetregule-

ringskonti på ca. -35 - -25 mio. kr. årligt, som forudsættes udmøntet i løbet af 1998. For Esbjerg Trafikhavn er der 1999-2001 forudsat forbrug af videreførte midler på ca. 15 mio. kr. årligt.

Tabel 8.3.1. Statshavnenes nettobidrag til statskassen iflg. FL 98

(Mio. 1998-kr) ¹⁾	1998	1999	2000	2001
Samlet netttotal	157	201	202	203
- Anlægsbevilling	- 55	-90	-90	-90
I alt	102	111	112	113
- Budgetreguleringskonti mv. ²⁾	-24	-51	-49	-47
I alt (efter budgetreguleringskonti mv.²⁾)	78	60	63	66

Note: 1) I tabellen følges finanslovens fortegnskonvention **ikke**, idet overskud regnes positivt og underskud negativt. 2) Incl. forbrug af videreførte midler 1999-2001 for Esbjerg Trafikhavn på ca. 15 mio. kr. årligt.

For de statshavne, der er i økonomisk balance, eller som har et negativt restoverskud, er der forudsat vederlagsfri overdragelse.

Såfremt de overskudgivende statshavne, som forudsat, indbetaler restoverskuddet til staten på i alt ca. 77 mio. kr. årligt, og der korrigeres for statslige merudgifter på ca. 26 mio. kr. årligt til geografisk betingede ekstraudgifter og for statslige mindreudgifter på ca. 4 mio. kr. årligt til Statens Uddybningsmateriel, kan den samlede nettoydelse til staten beregnes til ca. 55 mio. kr. årligt.

Afhændes havnene med et positivt restoverskud derimod med et engangsvederlag, vil lånerenten være afgørende for, hvor stort engangsvederlaget i givet fald vil blive. Med en lånerente på 6 pct. p.a. kan det samlede engangsvederlag til staten for havnene med et positivt restoverskud beregnes til ca. 1,3 mia. kr., og med en lånerente på 4 pct. til ca. 1,9 mia. kr.

Det bemærkes, at der, som tidligere anført ved opgørelsen af restoverskuddet, er set bort fra, at enkelte statshavne besidder arealer, som ikke er nødvendige til havneformål, og som vil være værdifulde ved anden anvendelse, ligesom der ikke er taget hensyn til eventuelle rationaliseringsgevinster ved ændret organisering og styring af havnene.

Fastlæggelsen af de eventuelle overdragelsesvilkår må ske på baggrund af en egentlig vurdering af havnens værdi, herunder de værdier der aktiveres via en markeds-mæssig drift af havnens samlede virksomhed.

8.5. Lovgivning

En eventuel afvikling af det statslige ejerskab af statshavnene indebærer en betydelig overførsel af statsejendom til ikke-statsligt regi.

Adkomst hertil kan etableres ved en særlig gennemførelseslov kombineret med konkrete bevillingsansøgninger til Folketingets Finansudvalg. Dette kan eventuelt ske som led i en samlet ændring af Trafikhavneloven, der er en mulig konsekvens af arbejdet i det i januar 1998 igangsatte udvalgsarbejde vedrørende de danske havne.

De beskrevne mulige organisatoriske styreformer forudsætter følgende ændringer i Trafikhavneloven:

- Lovens anvendelsesområde skal udvides til at gælde for rene fiskerihavne, således at disse kan operere på samme vilkår som de kommunale og/eller kommunalt styrede trafikhavne.
- Flere kommuner skal i fællesskab kunne drive en eller flere havne, på vilkår som i øvrigt svarer til de kommunalt styrede havnes.
- Amtskommuner skal kunne besidde havne og/eller indgå i havnefællesskaber på linje med kommunerne.
- Adkomst til etablering af selvstyrede kommunale havne må etableres.
- De afsnit i Trafikhavneloven, der refererer til statshavnene, vil kunne ophæves.

Af hensyn til ligestilling i konkurrencemæssig henseende foreslås, at ændringerne også vil skulle omfatte de nuværende kommunale og kommunalt styrede havne, således at disse får tilsvarende muligheder for at organisere sig, herunder etablere kommunale fællesskaber, lade amterne deltage i fællesskaber, respektive besidde havnene, og til at lade havnene omdanne til selvstyrede kommunale havne.

Appendix 1: Kammeradvokatens brev af 24. oktober 1997

KAMMERADVOKATEN

Vimmelskaflet 47
1161 København K.
Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15
Postgiro: 6 43 24 41

Telefax nr. 33 91 56 82

Trafikministeriet

3. kontor

Att.: fuldmægtig Marianne Winther

Nytorv 11-13

1450 København K

J.nr.: 15-1688 HS/mod

Dato: 24. oktober 1997

Vedr.: J.nr. 1997-3120-40 - Statshavnenes struktur.

Ved skrivelse af 6. oktober 1997 har Trafikministeriet sendt et udkast til et afsnit i en redegørelse om en eventuel omstrukturering af statshavnene med anmodning om mine bemærkninger. Jeg deltog i et møde den 8. oktober 1997 i ministeriet, hvor spørgsmålet blev drøftet. På den baggrund kan jeg sammenfatte mine synspunkter således:

Det fremgår af anmærkningerne til forslaget til finanslov for 1997, at statshavnene er administreret af en Statshavnsadministration, der er opdelt i en afdeling i Esbjerg, SHAE, og en afdeling i Frederikshavn, SHAF. Statshavnsadministrationen er en statsvirksomhed, der er omfattet af ordningen om selvstændig likviditet, jf. budgetvejledningen 1996 pkt. 20.1.14. Det fremgår endvidere, at SHAF i 1995 havde et overskud på driften på kr. 88 mio. og i 1997 forventes at få et overskud på kr. 114,5 mio. SHAE havde i 1995 et overskud på kr. 10,7 mio. og forventes i 1997 at få et overskud på kr. 14,8 mio. Under SHAE hører havnene i Thyborøn, Thorsminde, Hvide Sande, Esbjerg Trafikhavn, Esbjerg Fiskerihavn og Rømø. Under SHAF hører havnene i Helsingør, Fre-

- 2 -

derikshavn, Skagen, Hirtshals, Hanstholm, Anholt og Hammer Havn. Det fremgår af oplysningerne i finanslovsforslaget, at de nævnte havne har en meget forskellig indtjening, og havnene i Anholt, Hammer Havn, Thorsminde, Hvide Sande, Esbjerg Fiskerihavn og Rønø Havn giver isoleret betragtet underskud.

Det fremgår af det udkast, Trafikministeriet har forelagt mig, at man bl.a. overvejer at opdele Statshavnsadministrationen således, at den enkelte havn bliver et selvstændigt retssubjekt, hvis organisationsform og ejerforhold kan tænkes indrettet på forskellig måde. I den forbindelse behandles spørgsmålet om, hvorvidt havnene skal være selvstyrehavne, der er statsligt ejet, men drevet forretningsmæssigt, om havnene skal være aktieselskaber, eller om ejerskabet skal overgå fra Trafikministeriet til enten amtsligt eller primærkommunalt regi.

Til det anførte bemærker jeg, at der på havneområdet i EU er en brydning mellem to synspunkter: På den ene side er det almindeligt anerkendt, at offentlige investeringer i infrastruktur ikke kan betragtes som statsstøtte. Det er bl.a. kommet frem i en udtalelse fra Kommissionen i anledning af en henvendelse fra Øresundskonsortiet om, hvorvidt statsgarantien i forhold til konsortiets låneoptagelse havde karakter af anmeldelsespligtig statsstøtte, hvortil Kommissionen oplyste, at bygning af en bro eller motorvej ikke var et egentligt kommercielt anliggende, hvorfor statslig økonomisk støtte hertil ikke var anmeldelsespligtig statsstøtte. Ud fra denne betragtning må det antages, at statslig finansiering af bygning af anlæg til kystbeskyttelse, moler, uddybning af sejlrender m.v. ikke er statsstøtte i traktatens forstand.

Det andet synspunkt er, at en havn kan betragtes som en erhvervsdrivende virksomhed, der må optræde på samme markedsøkonomiske vilkår som konkurrerende former for virksomhed. Konkurrerende virksomheder kan være lager- og pakhusevirksomheder, og i det hele taget understøttes opfattelsen af en havn som en erhvervsdrivende virksomhed af, at havnen finansieres ved hjælp af

skibs- og vareafgifter, der dækker investeringer i kaj- og mole- anlæg, udbygning af havneleeb osv.

Det konkurrencemæssige aspekt er understreget i den gældende lov om trafikhavne, lov nr. 316 af 16. maj 1990, hvor det i § 4 er bestemt, at trafikhavne selv fastsætter størrelsen af havneafgifterne, idet trafikministeren dog kan gribe ind over for afgifter, der fastsættes så lavt, at det påfører en anden trafikhavn en urimelig konkurrence, ligesom ministeren kan bestemme, at vederlaget for en havns tjenesteydelser ikke må overstige et bestemt beløb, hvilket må være begrundet i et ønske om at hindre et misbrug af en dominerende markedsposition. I den forbindelse fremhæver jeg, at visse trafikhavne er privatejede, og derfor kan betragtes som en almindelig erhvervsøkonomisk virksomhed.

Efter fællesskabsretten er der ikke noget til hinder for, at en offentlig virksomhed gives en vis fortrinsstilling på et bestemt område med den virkning, at virksomheden har ret og pligt til at betjene kunder uanset, om den enkelte kunde giver virksomheden et overskud eller underskud. Som eksempel kan nævnes Post Danmark, der har en eneret, men også pligt til at besørge post indenfor visse vægtgrænser, og som herved på den ene side er beskyttet mod konkurrence i de dele af landet, hvor postudbringningen giver et overskud, men til gengæld har pligt til at udbringe post til samme takst også i områder, hvor virksomheden giver underskud. EF-Domstolen har udtalt, at medlemslandene har ret til at beskytte sådanne virksomheder mod, at private "skummer fløden", dvs. får en mulighed for at trænge ind på den lukrative del af markedet.

Statshavnsadministrationen kan med den nuværende struktur bruge indtjeningen fra f.eks. havnedriften i Frederikshavn til at finansiere havnedriften på Anholt. En sådan overførsel af midler indenfor administrationen er ikke en statsstøtte i traktatens forstand og har i øvrigt eksisteret så længe, at der under alle omstændigheder er tale om en bestående ordning efter traktatens artikel 92.

Såfremt Statshavnsadministrationen opdeles således, at hver havn bliver et selvstændigt resultatcenter, vil støtten til de havne, hvis drift giver underskud, formentligt skulle anmeldes til Europa-Kommissionen som statsstøtte. Der vil her være tale om en ændring i regelsættet, og støtten vil komme fra de almindelige statsmidler, uden at man kan sige, at det er overskuddet fra andre statslige havne, der fordeles videre. Da driften af havnene vil være samfundsmæssig nødvendig, går jeg ud fra, at en støtte vil blive godkendt, men da driftstøtte som udgangspunkt er i strid med artikel 92 og 93 og kun godkendes, hvis støtten har karakter af en undtagelse, og den ledsages af nogle planer for en restrukturering, vil en anmeldelse af en sådan ordning kunne medføre en vis forsinkelse af den påtænkte ændring af Statshavnsadministrationen.

Til overvejelserne om at omdanne visse havne til aktieselskaber bemærker jeg, at der nok i udkastet er en vis sammenblanding af spørgsmålet om, hvorvidt organisationen skal være et aktieselskab, og spørgsmålet om, hvorvidt ejerskabet skal kunne spredes. I den forbindelse minder jeg om, at broelskaberne jo er statslige aktieselskaber, og staten vil ikke kunne sælge aktierne i Sund & Bælt Holding A/S, da regeringsaftalen med Sverige bestemmer, at Øresundskonsortiet skal ejes af de to stater i fællesskab.

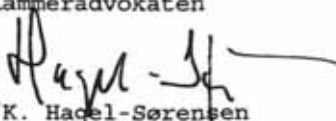
Reglerne om statslige aktieselskaber har været gjort til genstand for en omfattende analyse i den retsvidenskabelige litteratur, jf. f.eks. Erik Werlauff, Statsselskaber, redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 1992, og aktieselskabsloven er ændret bl.a. i lyset af disse overvejelser. Heraf fremgår, at udgangspunktet er, at staten som ejer af et aktieselskab må udøve sin indflydelse på generalforsamlingen, og det kræver derfor en særskilt hjemmel, hvis trafikministeren skal tillægges beføjelse til at meddele et aktieselskab særlige påbud, eller ministeren skal have hjemmel til at drage selskabets ledelsesorganer

- 5 -

til ansvar på anden måde end, hvad der følger af aktieselskabslovens almindelige regler.

Såfremt ovenstående redegørelse ønskes uddybet, står jeg naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen
Kammeradvokaten


v/K. Hagel-Sørensen

Appendix 2: Trafikhavneloven

Lov om trafikhavne m.v.

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:
Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

Kapitel 1

Almindelige regler

§ 1. Bestemmelserne i kapitel 1 og 2 gælder for havne, der anvendes til erhvervmæssig ekspedition af gods, køretøjer og personer (trafikhavne), bortset fra havneanlæg, der udelukkende anvendes som fiskerihavne.

§ 2. Anvendelsen af en havn som trafikhavn kræver tilladelse fra trafikministeren.

Stk. 2. Trafikministeren kan begrænse en tilladelse efter stk. 1 til en nærmere fastsat anvendelse.

§ 3. Trafikministeren kan, når særlig grund foreligger, tillade anlæg af en ny trafikhavn.

Stk. 2. Trafikministeren kan tillade udvidelse af en bestående trafikhavn.

Stk. 3. Etablering af faste anlæg og opfyldning på søterritoriet inden for en trafikhavns dækkende værker kan udføres uden tilladelse i henhold til stk. 2.

§ 4. Trafikministeren kan generelt eller for en eller flere trafikhavne bestemme, at afgift for anløb af en trafikhavn, for ekspedition af gods, køretøjer og personer, for anvendelse af havnens arealer, bygninger og materiel samt for en havns tjenesteydelser ikke må overstige beløb, som ministeren fastsætter.

Stk. 2. Hvis en trafikhavn fastsætter en så lav afgift, at der derved påføres en anden trafikhavn en urimelig konkurrence, kan trafikministeren efter klage fra en trafikhavn give havnebestyrelsen pålæg om, at den skal forhøje en eller flere af havnens afgiftssatser til et af ministeren fastsat beløb.

Stk. 3. Trafikministeren kan fastsætte regler, hvorefter der ydes fritagelse for betaling af skibsafgifter.

§ 5. De private trafikhavne styres af havneejerne i overensstemmelse med de vilkår, der er fastsat i tilladelserne til havnenes oprettelse.

§ 6. Klage over forvaltningen af en trafikhavn kan indgives til trafikministeren.

Kapitel 2

Kommunalt styrede trafikhavne

§ 7. Bestemmelserne i dette kapitel gælder for de kommunalt styrede trafikhavne, der er angivet i bilaget til loven.

§ 8. De kommunalt styrede trafikhavne styres af kommunalbestyrelsen. Den umiddelbare forvaltning varetages af havneudvalget, jf. § 19, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelse og havneudvalg skal ved udøvelse af denne kompetence varetage havnens interesser.

Stk. 2. Havnen i Struer styres af et af Struer og Holstebro Kommunalbestyrelser nedsat fællesudvalg.

§ 9. En kommunalt styret trafikhavn er en selvstændig virksomhed, hvis midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens.

Stk. 2. Havnens midler kan kun anvendes til formål, der særligt tjener havnens interesser.

§ 10. Havnen skal styres med sigte på, at dens indtægter mindst dækker dens udgifter.

- 4) undlader at efterkomme en afgørelse i henhold til § 15 eller
5) undlader at efterkomme et påbud meddelt i medfør af § 16.

Stk. 2. Endvidere straffes med bøde overtrædelse af § 10, stk. 2.

Stk. 3. I forskrifter, der udstedes i henhold til loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 4. For overtrædelser, der begås af aktieselskaber, andelsselskaber, anpartsselskaber eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar. Er overtrædelsen begået af en kommunalt styret havn, en kommune eller et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, kan der pålægges havnen, kommunen eller det kommunale fællesskab bødeansvar.

§ 19. Loven træder i kraft den 1. januar 1991.
Stk. 2. Lov nr. 239 af 12. maj 1976 om trafikhavne ophæves.

§ 20. De hidtil gældende forvaltningsreglementer og ordensreglementer forbliver i kraft, indtil nye reglementer måtte blive udfærdiget.

Stk. 2. En havn, der hidtil lovligt har været anvendt som trafikhavn, kan fortsat anvendes i samme omfang som hidtil uden tilladelse i henhold til § 2.

Stk. 3. For kalenderårene 1991, 1992, 1993 og 1994 fastsætter trafikministeren skibs- og vareafgifter i trafikhavnene. Den enkelte havn kan reducere eller forøge disse afgifter med indtil 20 pct.

§ 21. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

f.

Givet på Christiansborg Slot, den 16. maj 1990

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

I Dronningens Navn:

FREDERIK

Kronprins

/Knud Østergaard

Kommunalt styrede trafikhavne, der er omfattet af lov om trafikhavne.

De kommunalt styrede trafikhavne i:

Assens	Nyborg
Bogense	Nykøbing F.
Fåborg	Næstved
Fredericia	Odense
Frederikssund	Randers
Grenå	Ringkøbing
Haderslev	Rønne
Hasle	Sakskøbing
Hobro	Skive
Holbæk	Skælskør
Horsens	Struer
Kalundborg	Stubbekøbing
Kerteminde	Svaneke
Kolding	Svendborg
Korsør	Sønderborg
Køge	Thisted
Lemvig	Vejle
Mariager (Kongsdal)	Vordingborg
Marstal	Ærøskøbing
Middelfart	Åbenrå
Nakskov	Ålborg
Nexø	Århus