

NOTAT OM AREALANVENDELSE OG MODTAGEPLIGT

1. OPDRAG OG BAGGRUND

Ærø Kommune (herunder Ærøfærgerne A/S) og Svendborg Kommune har bedt Horten om et notat, som beskriver de overordnede rammer for arealanvendelse og modtagepligt på Svendborg Havn.

Behovet for notatet skal ses i lyset af, at Ærøfærgerne A/S er i gang med et projekt om at udskifte de nuværende dieselfærger med nye el-færger. I den forbindelse ønsker Ærøfærgerne A/S en række ændringer af de fysiske forhold på Svendborg Havn. Svendborg Kommune har i samarbejde med Ærøfærgerne A/S arbejdet på en række forskellige forslag til en indretning af havnen, som skal imødekomme projektet, herunder i forhold til opmarcharealet, trafikale forhold mv.

Dette notat har til formål at danne grundlag for det videre arbejde med indretning af havnen, herunder den forestående politiske behandling af sagen.

Horten har til baggrund for notatet modtaget følgende dokumenter:

- Aftale for færgeanløb mellem Svendborg Kommune og Ærø Kommune af 4. januar 2018 med bilag 1-3 ("havneaftalen")
- Matrikelkort over Havnepladsen på Svendborg Havn
- Korrespondance mellem Ærøfærgerne A/S og Trafikstyrelsen for afklaring af arealanvendelse og modtagepligt i Havneloven.

I afsnit 2 beskriver vi sagens faktum. I afsnit 3 beskriver vi den relevante retlige ramme, mens vores vurdering fremgår af afsnit 4.

2. KORT OM FAKTUM

2.1 Den eksisterende aftale mellem kommunerne

Ærøfærgerne A/S ("Ærøfærgerne") ejes af Ærø Kommune. Svendborg Havn er en kommunal erhvervshavn, som ejes af Svendborg Kommune.

Ærøfærgerne besejler aktuelt ruten mellem Ærøskøbing og Svendborg med to dieseldrevne færger, og Ærøfærgerne anløber Svendborg Havn ved Havnepladsen. Vilkaerne for anløb i Svendborg Havn fremgår af havneaftalen med bilag 1-3.

Det fremgår af havneaftalens § 2, at Svendborg Kommune opkræver en afgift (vareafgift på godsenheder) til en fast årlig takst på 700.000 kr. Endvidere fremgår det af havneaftalens § 3, at Svendborg Kommune afholder udgifter, som Ærø Kommune er fritaget for, til Svendborg Havn for bl.a. leje af ventesal, jf. oprindelig aftale af 24. februar 2009 (bilag 1), leje af opmarchareal, jf. oprindelig lejeaftale af 24. november 1995 med tillæg (bilag 2) og leje af 11 pendlerpladser, jf. markering på kortet i bilag 3.

Endelig fremgår det af havneaftalens § 6, at ændringer i faciliteternes omfang eller karakter skal ske ved skriftligt tillæg til aftalen.

Havnepladsen er udmatrikuleret som et offentligt vejareal med matrikelnummer 7000ck og 7000cb. Der er vedtaget følgende lokalplaner for området, som helt eller delvist omfatter Havnepladsen:

- **Lokalplan med planID 1787700** (Svendborg Havn, delområde 6). Det fremgår, at med endelig vedtagelse af lokalplan 598 for et område til kultur, kreative og maritime erhverv på den sydvestlige del af Frederikshøj med planID 3122637 aflyses del af tidligere lokalplan 122. Den del af lokalplan 122, der omfatter matrikelnummer 7000ck og 7000cb er dog ikke aflyst og er således fortsat gældende for det relevante område. Det fremgår af lokalplan 122, at delområdet er udlagt til havneerhvervsområde til offentlige formål, som har en naturlig tilknytning til havnen.
- **Lokalplan med planID 9693323** (Den Blå Kant ved Havnepladsen, Frederiksbroen og Udrustningskajen). Det fremgår, at området er udlagt til område til offentlige formål. Lokalplanen omfatter dele af matrikelnummer 7000cb.
- **Lokalplan med planID 178781** (Hudes Pakhus). Lokalplanen omfatter matrikelnummer 7000ck.
- **Lokalplan med planID 1326911** (Facade og skilte lokalplan). Lokalplanen omfatter matrikelnummer 7000ck og 7000cb.

2.2 Færgeruten mellem Ærøskøbing og Svendborg

Ærøfærgerne har oplyst, at færgeruten mellem Ærøskøbing og Svendborg betragtes som en "social rute". Det indebærer bl.a., at afgang og ankomst er koordineret med øvrig offentlig transport på fastlandet, og at Ærøfærgerne ikke kun sejler på forretningsinteressante tidspunkter, men også i ydertimerne for at sikre fleksible transportmuligheder for beboere på øen. Ærøfærgerne betragter således ruten som "hovedåren" fra Ærø til fastlandet.

Ruten fik status som social rute i 2010 i forbindelse med, at Ærøfærgerne skulle indgå en aftale med busselskabet Fynbus om koordinering af offentlig transport ved færgepassagerens ankomst til fastlandet. Ud af flere ankomststeder på fastlandet, hvor Fynbus havde busafgange, valgte rederiet at indgå aftale med Fynbus om koordinering af afgange fra Svendborg, da der var mest passagertrafik i Svendborg. Ærøfærgerne er ikke umiddelbart i besiddelse af aftalen fra 2010.

2.3 Konkret om projektet vedrørende nye færger

Ærøfærgerne ønsker at udskifte de nuværende to dieselfærger med to større el-færger. Det betyder, at bilkapaciteten øges fra 42 til ca. 67. Besejlingsfrekvensen fastholdes.

I forhold til Svendborg Havn ønsker Ærøfærgerne i den forbindelse at optimere landanlæggene, så færgerne kan tømme og fyldes effektivt. Det indebærer bl.a. en udvidelse af opmarcharealet på op til 95 bilenheder, hvor den nuværende kapacitet er op til 60 bilenheder og etablering af et areal til billetterings-/indslusningssystem beliggende før opmarcharealet.

3. DEN RETLIGE RAMME

3.1 Havneloven

3.1.1 Modtagepligt

Det følger af havnelovens § 51, at der gælder en modtagepligt for havne omfattet af loven. Svendborg Havn er omfattet af modtagepligten.

Modtagepligten indebærer, at danske havne som udgangspunkt har modtagepligt for skibe. Modtagepligten er teknologineutral, dvs. at modtagepligten omfatter alle skibe uanset skibets teknologi.

Der findes i henhold til § 5 enkelte undtagelser til dette udgangspunkt. For det første gælder modtagepligten alene, hvis pladsforholdene og sikringshensyn tillader det. For det andet kan en havn være undtaget fra modtagepligten, hvis en havn kun kan benyttes til begrænsede formål.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 om havne.

Pladsmangel kan dermed begrunde en legitim nægtelse af skibsanlæg og dermed en retmæssig fravigelse fra modtagepligten. Ved pladsforhold i en havn forstås plads, som befinder sig inden for havnefacilitetens sø- og landområde. Pladsforhold omfatter således både liggepladser for skibe i havnen, kapaciteten i sejlrenden ind til havnen samt pladsen på selve havnearealerne (fx opmarchområdet til færgelejet, moleanlæg og rekreative arealer).²

Sikringshensyn kan også udgøre en legitim begrundelse for at fravige modtagepligten. Sikringshensyn betyder, at en havn kan nægte skibet adgang, hvis skibet ikke lever op til de sikringsmæssige krav, der stilles i henhold til fx International Ship and Port Facility Security (ISPS). Det beror på en konkret vurdering, hvilke sikringstiltag der må anses for nødvendige og tilstrækkelige for at imødekomme formålet, men det vil givetvis blive vurderet under hensyntagen til fx havnens størrelse, omsætning, infrastruktur og det aktuelle risikobillede.³

Det klare udgangspunkt er dog modtagepligten, hvilket også understreges i forarbejderne til den lovændring, som i 2003 indførte sikringshensyn i § 5:⁴

"Det skal understreges at havne stadig har en generel modtagepligt. Det medfører bl.a., at en havn skal tilbyde et skib at anvende andre dele af havnen, når disse er tilgængelige."

3.1.2 Anvendelse af havnearealer

Det følger af havnelovens § 8, at en kommunal havn styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger.

Det følger af havnelovens § 6, stk. 2, at havnearealer skal prioriteres anvendt til erhvervmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport, eller til andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed, inden for rammerne af den valgte organisationsform.

Ved erhvervmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport, eller andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed, forstås bl.a. aktiviteter som følge af et behov for at transportere personer, gods mv. over kaj. Som led i prioriteringen af havnearealer bør havnen kunne dokumentere, at havnen har udvist rimelige bestræbelser på at anvende havnearealer til havnerelaterede formål eller så vidt muligt forsøgt at finde lejere, der på markedsvilkår vil anvende havnearealerne til havneformål. Det er væsentligt at bemærke, at § 6, stk. 2, ikke indebærer en fravigelse eller ændring af gældende regler i fx planloven om havneområdets anvendelse i øvrigt.⁵ Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår således følgende:⁶

² Jf. Havneloven med kommentarer, Niklas Korsgaard Christensen, 1. udgave, side 53.

³ Jf. Havneloven med kommentarer, Niklas Korsgaard Christensen, 1. udgave, side 54.

⁴ Lovforslag nr. 46 fremsat 5. november 2003.

⁵ Jf. Havneloven med kommentarer, Niklas Korsgaard Christensen, 1. udgave, side 63.

⁶ Forslag til lov om ændring af lov om havne (L 62) som fremsat 21. december 2011 af transportministeren.

"Bestemmelsen ændrer ligeledes ikke på havnelovens forhold til den kommunale planlægning. Som hidtil foregår afgrænsningen af havnearealer i den kommunale planlægning, der reguleres efter planloven. Således skal anvendelse af havnearealer i lighed med den nuværende retstilstand være i overensstemmelse med anvendelsesbestemmelserne i den kommunale planlægning, ligesom planloven generelt sætter rammerne for, hvordan arealerne i og omkring havne kan planlægges og udvikles af de kommunale planlægningsmyndigheder." (vores understregning)

Der er dermed alene tale om en forpligtelse for ejeren af havnen (fx kommunen) til at prioritere havneformål over andre kommunale formål.

Desuden fastsætter havnelovens § 6 a, stk. 1, grundlæggende rammer for havnes virksomhed:

"§6 a. En havn kan uanset organisationsform

1) forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder af dækkende værker, kajer og havnebassiner,

2) udleje arealer og eksisterende bygninger på havnen til private virksomheder på markedsvilkår og

3) indgå i samarbejde med andre havne om drift og udvikling af havnens infrastruktur, bygninger og faciliteter og om indkøb af varer og tjenesteydelser." (vores understregning)

3.2 **Vejloven**

3.2.1 *Regulering af offentlige vejarealer*

Det følger af vejlovens § 2⁷, at loven finder anvendelse på offentlige veje og stier. Kommunen er vejmyndighed for kommunale veje (kommuneveje), jf. vejlovens § 7.

Vejlovens § 8 fastlægger vejmyndighedens ansvarsforpligtelse. Det følger af § 8, stk. 1, at det er vejmyndighedens ansvar at holde sine offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver.

Det følger endvidere af § 8, stk. 2, at vejmyndigheden bestemmer, hvilke arbejder der skal udføres på dens veje, og afholder de udgifter, der er forbundet med sikring og andre forberedende foranstaltninger, anlæg, drift og vedligeholdelse af disse veje, *medmindre* andet er aftalt mellem vejmyndigheden og en anden vejmyndighed eller en fysisk eller juridisk person eller er bestemt efter vejloven.

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 421 af 25. april 2023 om offentlige veje mv.

Udgangspunktet i bestemmelsen er dermed, at den enkelte vejmyndighed har det administrative og økonomiske ansvar for de veje, som i henhold til vejlovens § 2 er under deres administration.

I forlængelse heraf følger det af § 8, stk. 3, at vejmyndigheden kan indgå aftaler med en anden vejmyndighed eller en fysisk eller juridisk person om, at denne helt eller delvis afholder udgifterne til arbejder på vejen, som ikke er omfattet af ansvarsforpligtelsen i stk. 1.

Vejmyndigheden kan således benytte bestemmelsen, hvis tredjemand skulle ønske særlige forhold på vejen, som ikke er omfattet af vejmyndighedens almindelige forpligtelse i § 8, stk. 1, og dermed lade tredjemand bære udgiften hertil.

Spørgsmålet om, hvorvidt en anden vejmyndighed kan indgå en sådan aftale om en fremmed vejmyndigheds veje, beror på, om disse myndigheder lovligt kan varetage sådanne hensyn på en anden vejmyndigheds område. Det afhænger således dels af en fortolkning af vejlovens formål (vejlovens § 1), dels af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Vejlovens § 15 fastlægger, at det er den enkelte kommune, der bestemmer, hvilke nye kommuneveje der skal anlægges, og hvilke bestående der skal flyttes, nedklassificeres eller nedlægges, samt hvilke private fællesveje der skal optages som kommuneveje. Beslutninger herom skal træffes på baggrund af en samlet trafikale vurdering.

3.2.2 *Tilladelse efter vejlovens § 80*

Vejlovens § 80 fastlægger vejmyndighedens mulighed for at give tilladelse til anvendelse af et offentligt vejareal.

Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse på etablering af offentligt tilgængelige ladepunkter, da dette er reguleret i AFI-loven⁸, jf. stk. 3.

Det følger af stk. 2, at vejmyndigheden kan opkræve betaling for brug af vejarealet, når udnyttelse sker i et forretningsmæssigt øjemed. Det er ikke hensigten med bestemmelsen, at vejmyndigheden skal kunne opnå fortjeneste.

Det bemærkes i øvrigt, at bestemmelsen skal administreres i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler, fx om saglighed og proportionalitet.

4. VURDERING

Vores vurdering af de overordnede rammer for arealanvendelse og modtagepligt på Svendborg Havn omhandler det areal, der omtales som Havnepladsen, dvs. matrikelnummer 7000ck og 7000cb.

⁸ Lov nr. 412 af 4. april 2022 om infrastruktur for alternative drivmidler til transport.

Vurderingen tager udgangspunkt i de spørgsmål, som fremgår af Ærøfærgernes e-mail af 21. november 2023 til Horten.

Regulering af Havnepladsen

Havnepladsen er i sin helhed udmatrikuleret som et offentligt vejareal med matrikelnummer 7000ck og 7000cb. Det betyder, at det som udgangspunkt er vejloven, der regulerer arealet. Det vil efter vores opfattelse være tilfældet for den offentlige vej på arealet, som reelt benyttes til almindelig trafikafvikling.

Afgrænsningen af havnearealer foregår i den kommunale planlægning. Anvendelsen af havnearealer skal således være i overensstemmelse med anvendelsesbestemmelserne i den kommunale planlægning, dvs. kommune- og lokalplaner, jf. også forarbejderne til havnelovens § 6, stk. 2.

Havnepladsen er ved lokalplan udlagt til erhvervsområde, herunder erhvervs-havneområde, og til område til offentlige formål, som har naturlig tilknytning til havnen.

Det er på den baggrund vores vurdering, at den del af Havnepladsen, som er udlagt til erhvervsområde og benyttes til havneaktiviteter, må betragtes som et havneareal i havnelovens forstand. Det betyder, at havnearealet reguleres af havneloven og i den kommunale planlægning (lokalplanerne).

Det er under alle omstændigheder Svendborg Kommune, der som planlægningsmyndighed og ejer af Svendborg Havn har kompetence til at træffe beslutninger om havnens fysiske indretning. Det er således Svendborg Kommune, der har kompetence til at afgøre, hvilke arealer der kan inddrages til opmarcharealer og trafikafvikling i forbindelse med færgerne, samt hvilke og hvor store fysiske forandringer der skal ske på havnen i forbindelse med færgerne.

Indbyrdes prioritering af havnearealer

Det følger af havnelovens § 6, stk. 2, at arealer på erhvervshavne skal prioriteres anvendt til havnerelaterede formål.

Det er Svendborg Kommune, der er ansvarlig for denne prioritering, jf. havnelovens § 8, hvorefter en kommunal havn styres af den kommune, hvor havnen ligger.

Kravet består i at sikre, at havnearealet anvendes til havnerelaterede formål, hvilket allerede er tilfældet på nuværende tidspunkt. Den nærmere prioritering af enkelte havnerelaterede funktioner, jf. spørgsmål 8, litra a-r, vil være op til Svendborg Kommune at beslutte. I den forbindelse skal almindelige forvaltnings- og kommunalretlige regler iagttages.

Det vil efter vores vurdering være bedst stemmende med havnelovens § 6, stk. 2, at anse eksempelvis bevarelse af eksisterende træer og kunst i det offentlige rum (litra k og l) som en sekundær prioritet i forhold til eksempelvis arealer til

servicering af skibe langs kaj eller arealer til fortøjning og el-tilslutning for skibe (litra b og c).

Modtagepligt

Modtagepligten i havnelovens § 5 indebærer, at Svendborg Havn er forpligtet til at modtage færges mv., som anløber Svendborg Havn. Modtagepligten kan dog retmæssigt fraviges under hensyn til pladsmangel, herunder også pladsen på selve havnearealerne, fx opmarchområdet til færgelejet.

Modtagepligten indebærer derimod ikke en forpligtelse for Svendborg Havn til at foretage fysiske ændringer på havnen for at kunne modtage større færges med flere biler, end den eksisterende kapacitet tillader. Modtagepligten rækker således så langt, som havnens eksisterende forhold, herunder indretning og kapacitet, tillader det.

Aftale mellem kommunerne, herunder fordeling af omkostninger

For så vidt angår vejarealer

Svendborg Kommune kan som vejmyndighed indgå en aftale med Ærøfærgerne om, at Ærøfærgerne helt eller delvis afholder udgifterne til arbejder på offentlige veje, jf. vejlovens § 8, stk. 2 og 3. Kommunen skal dog afholde omkostningerne til arbejder, som er omfattet af Svendborg Kommunes ansvar som vejmyndighed, jf. vejlovens § 8, stk. 1, dvs. ansvaret for, at vejen er i den stand, som trafikens art og størrelse kræver.

For så vidt angår havnearealer

Det følger af havnelovens § 6 a, stk. 1, nr. 1, at Svendborg Kommune/Svendborg Havn kan forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder af dækkende værker, kajer og havnebassiner.

Bestemmelsen indebærer, at Svendborg Kommune har kompetence til at beslutte den nærmere anvendelse af Svendborg Havn, herunder i forhold til drift og anlæg af havneinfrastruktur. Svendborg Kommune er dog ikke efter havneloven forpligtet til at etablere eller udbygge eksisterende havneinfrastruktur, jf. formuleringen "kan".

Det følger af § 3 i havneaftalen af 4. januar 2018, at Ærøfærgerne ikke skal betale leje efter parternes tidligere indgåede aftaler i bilag 1-3. De oprindelige aftaler er bortset fra dette fortsat gældende.

Det er *udgangspunktet* i den oprindelige aftale af 24. november 1995 om opmarcharealet (bilag 2), at eventuelle omkostninger til tilpasning af det lejede areal skal betales af lejeren (Ærøfærgerne), jf. § 5, hvoraf det fremgår, at lejeren overtager arealet i den stand, hvori det ved lejemålets indgåelse forefindes. Det fremgår desuden af havneaftalens § 6, at eventuelle ændringer i faciliteternes omfang eller karakter (fx opmarchareal) skal ske ved skriftligt tillæg til aftalen.

Aftalerne betyder efter vores vurdering, at en udvidelse af faciliteterne (udvidelse af opmarcharealet, etablering af ladestandere til el-færger mv.) alene kan etableres efter aftale mellem parterne.

Modtagepligten i havnelovens § 5 indebærer ikke, at Svendborg Kommune er forpligtet til at foretage en udvidelse af faciliteterne, herunder afholde omkostningerne forbundet hermed, da modtagepligten som nævnt kun retter sig mod havnens eksisterende forhold.

En eventuel udvidelse af faciliteterne på Svendborg Havn, herunder vilkårene, samt fordelingen af omkostningerne hertil vil således være op til en forhandling mellem parterne. Omdrejningspunktet for forhandlingen vil blandt andet være, om det på baggrund af Ærøfærgernes ønsker til havnefaciliteter mv. fortsat er Svendborg Kommunes interesse at være primær forbindelseshavn for Ærø.

Det forhold, at færgeruten mellem Ærøskøbing og Svendborg betragtes som en social rute, har efter vores vurdering ikke betydning for parternes retlige stilling. Det forpligter således ikke Svendborg Havn som modtagehavn til at træffe særlige foranstaltninger på havnearealerne.

Hellerup, 4. januar 2024
Horten

Line Markert