



Samferdselsdepartementet

Deres referanse

Vår referanse

2018/5719-6-135770/2018-OYSBUR

Klassering

P00

Dato

25.06.2018

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune NOU 2018: 4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov

Fredrikstad Bystyre behandlet forslaget i møte den 21.06.2018 og vedtok følgende uttalelse:

Sammendrag

NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov er sendt oss på høring fra Samferdselsdepartementet. Utsatt høringsfrist er 27. juni 2018.

Havne- og farvannslovutvalget har her foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende havne- og farvannslov av 2010.

Det er to sentrale sider av lovforslaget:

- a) ny fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune
- b) ny regulering av kommunale havners kapitalforvaltning («havnekassa»)

Kommunens høringsinnspill konsentrerer seg om disse, men kommenterer også forslag til:

- c) organisatorisk skille mellom drift og forvaltning
- d) fjerne anløpsavgiften

En ny fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune vil ha utilsiktede og uønskede konsekvenser for Fredrikstad kommune. Det samme sies om forslaget med å kreve et organisatorisk skille mellom drift og forvaltning.

Det vurderes som positivt at havnekassa kan forvaltes på en mer fleksibel og hensiktsmessig måte.

Forståelsen av saken

Havne- og farvannslovutvalget har nylig foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende havne- og farvannslov av 2010. Siktemålet har vært «å bedre sikkerheten til sjøs, og å

Bærekraftig samfunnsutvikling

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: 69305589 Bankkonto:

tilrettelegge for effektiv og miljøvennlig sjøtransport». Enn videre skal «hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser (...) vektlegges», og man skal «foreslå forbedringer for å sikre klare og forutsigbare rammer for kommunenes havne- og farvannsforvaltning og havnevirksomhet».

Det er to sentrale sider av lovforslaget:

- a) ny fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune
- b) ny regulering av kommunale havners kapitalforvaltning («havnekassa»)

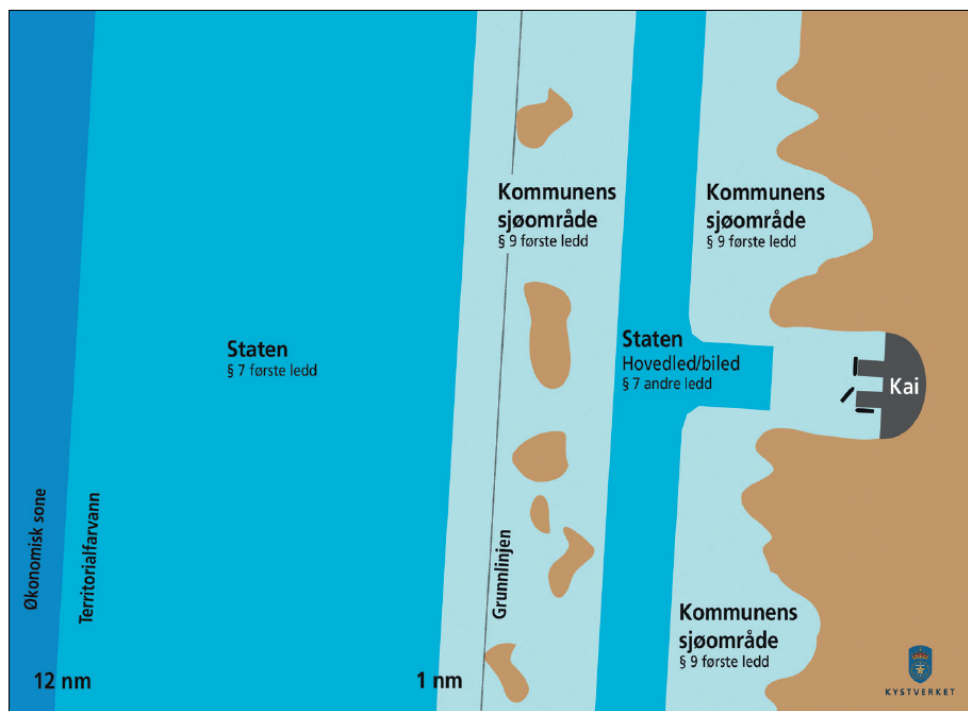
Kommunens høringsinnspill konsentrerer seg om disse, men kommenterer også forslag til:

- c) organisatorisk skille mellom drift og forvaltning
- d) fjerne anløpsavgiften

A. Fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune

Utvalgets flertall foreslår endring i ansvar og myndighet, hvor ansvar og myndighet som hovedregel legges til staten, mens kommunene kun har myndighet i selve havneområdet. Det er hensynet til sikkerheten i farvannet og klarhet i ansvarsforhold som er begrunnelsen for forslaget.

Hovedregelen etter dagens havne- og farvannsloven er at staten har forvaltningsansvar og myndighet i hoved- og biled. Kommunene er gitt forvaltningsansvar og myndighet for farvannet i eget sjøområde, herunder i havner. Hovedregelen er at hoved- og biled opphører ved inngangen til havneområdet (se figur).



Figur 9.1 Fordeling av forvaltningsansvar mellom stat og kommune etter gjeldende havne- og farvannslov
Kilde: Kystverket

Det er den ansvarlige myndighet som har ansvar for fremkommeligheten i sitt havneområde, og det innebærer at det er denne som må reagere med konkrete tiltak når det inntreffer hindringer eller ulemper som skaper vansker for skipstrafikken (drivende gjenstander, is, e.l.).

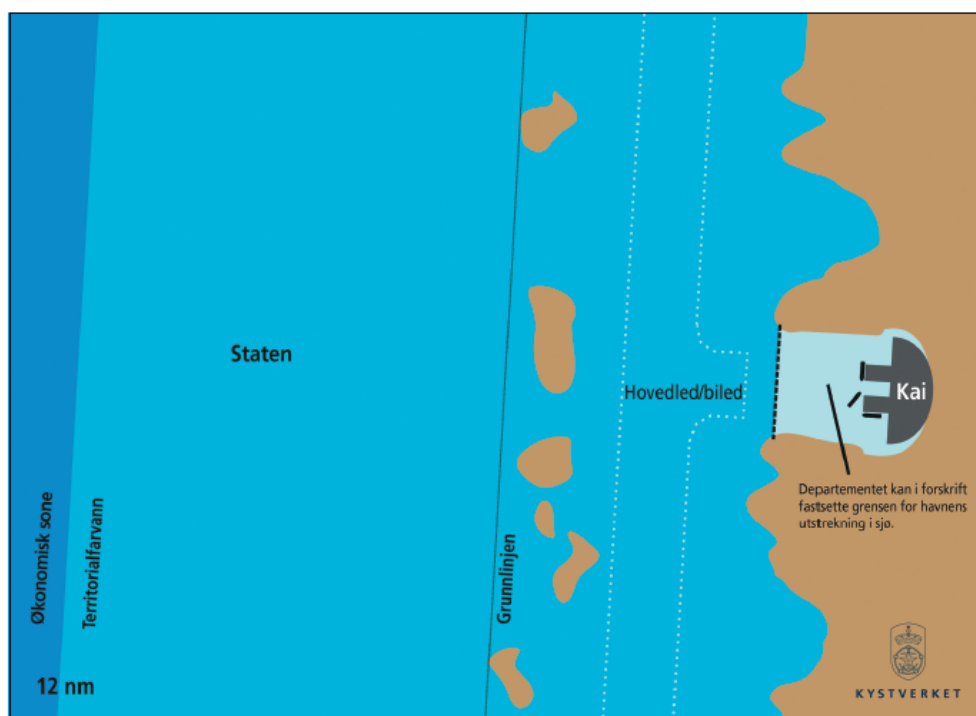
Utvalget mener at sikkerheten for sjøfarende og andre brukere av farvannet må være førende for hvor forvaltningsansvaret for farvannet bør ligge. Sett opp mot en forventet økning av skipstrafikken (jf. ambisjon i NTP om å overføre 30% av gods som transporteres lenger enn 300 km, fra veg og over til sjø og bane) og dermed en forventet økt ulykkesfrekvens, mener utvalget at det er viktig at det er én myndighet som har hovedansvaret. Dagens ordning innebærer at både stat og kommune må administrere samme type tiltak (f.eks. isbryting i farvannet) og utvalget mener dette er en lite hensiktsmessig ressursutnyttelse.

Det vises til at kommuner som har en etablert og velfungerende havneadministrasjon håndterer ansvaret for fremkommelighet i sitt sjøområde, men at kommuner uten havneadministrasjon ikke har de samme ressursene til å håndtere dette. Dette fører til store forskjeller i hvordan dette ansvaret ivaretas. Det sies videre at staten, ved Kystverket, har både ressurser og kompetanse til å sikre god fremkommelighet i farvannet utenfor havn på en helhetlig og entydig måte.

Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet

Utvalgets flertall foreslår derfor en ny fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune.

Forslaget innebærer at kommunen kun vil ha myndighet i havn, mens staten vil ha ansvar og myndighet i sjøområdene utenfor havn (se figur).



Figur 9.3 Forslag til ny ansvarsdeling der staten har hovedansvar for fremkommelighet

Kilde: Kystverket

Utvalget mener at statens forvaltningsansvar i farvannet bare gjelder for den alminnelige ferdsele. Statens ansvar for fremkommelighet vil derfor i praksis først og fremst gjelde i trafikkerte områder, og særlig i hoved- og biled, men også i farvannet for øvrig (eksempelvis inn mot de kommunale trafikkhavnene). Ansvar for fremkommelighet (alminnelig ferdsel) kan forøvrig favne bredt, og inkludere alt fra skipsvrak til «en fortøyningsbøye i et trafikkert område».

Statens forvaltningsansvar vil ikke gjelde for området i sjøen som knyttes direkte opp mot selve havneanlegget og havnens infrastruktur. Argumentet for dette er at havnen, som

næringsaktør og tjenestetilbyder, vil ha egeninteresse av at det er god fremkommelighet inn til kaikanten. Statens ansvar for fremkommelighet foreslås derfor avgrenset mot farvann i havn.

Lovutvalget presisere at dersom lovforslaget skal virke etter sin hensikt, krever det at staten disponerer sine ressurser slik at oppgavene i det utvidede området ivaretas på en minst like god måte som etter dagens praksis. Utvalgets flertall viser til at Kystverket har kompetanse og ressurser til å ivareta ansvaret med å sikre fremkommelighet i farvannet.

Et mindretall i utvalget er uenig i at staten skal overta ansvaret for farvannsforvaltningen i kommunens sjøområder. Det begrunnes blant annet med at havnene besitter den lokale kunnskapen om farvannet, og aktører forventer at havna har ansvaret og ressursene til å sikre fremkommelighet (reagere ved hindringer). Videre sier mindretallet at havnen er der med sine folk, mens Kystverket må bygge opp en ressurs og beredskap for å sikre fremkommelighet.

Lovutvalget presiserer at ressurser må følge med dersom staten skal kunne ivareta ansvaret like godt som i dag.

Beslutningsmyndighet og søknadspliktige tiltak

Videre vil også den nye fordelingen av forvaltningsansvar innebære at det må søkes staten om godkjenning av tiltak innenfor statens foreslåtte ansvarsområde. Hvilke tiltak som kan være søknadspliktige må vurderes ut fra sikkerheten eller fremkommeligheten i sjøen, men utvalget nevner noen eksempler: «Bygging, graving og utfylling, fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, utdypning, dumping, akvakulturanlegg, opplag av fartøy, lyskilder, kabler og rør» (s. 66).

Utvalget mener at «hovedregelen bør være at staten skal avgjøre søknader om iverksetting av tiltak etter loven, og at dette bør presiseres og tydeliggjøres i ny lov.» (s. 69) og at dette også vil «harmonere med forslaget til utvalgets flertall om at staten får ansvaret for fremkommeligheten i farvannet.» (s. 69).

I praksis vil kommunen få alle slike søknader til uttalelse («uttalelsesrett»), med den potensielle konsekvens at all saksbehandling i kommunen må videreføres, og mulig styrkes, til tross for at selve beslutningsmyndigheten flyttes til staten.

Det presiseres at forslaget om å overføre ansvaret for kommunens sjøområder utenom havn ikke vil innebære innskrenkninger i kommunens myndighet etter plan- og bygningsloven (s. 64).

B. Regulering av kommunale havners kapitalforvaltning («havnekassa»)

Utvalget foreslår at det åpnes for at den kommunale eier kan ta utbytte fra overskuddet i havnevirksomheten, og at slikt utbytte kan benyttes til andre formål enn havnevirksomhet.

Dagens regler om havnekapital hindrer kommunen, som eier, å ta ut utbytte av overskudd fra havnevirksomheten. I dag er det følgende eierfordeling i Borg havn IKS:

Fredrikstad kommune 48 prosent
Sarpsborg kommune 48 prosent
Hvaler kommune 4 prosent

Utvalget presiserer at det i forslaget kun skal være mulig å ta ut utbytte «dersom gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten (...). Ved realisasjon av den kommunale havnevirksomhetens eiendom

skal det gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nyanlegg før utdeling etter første punktum kan foretas.» (utvalgets forslag til ny § 29, s. 224).

Utdeling betinges av at det er styret som foreslår utbyttet.

Utvalget mener at muligheten for å kunne ta utbytte, kan stimulere til et mer aktivt eierskap, samtidig som vilkårene for å ta ut utbytte sikrer et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten.

C. Organisatorisk skille mellom forvaltning og drift

Utvalget foreslår et organisatorisk skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet.

I dag kan kommunen delegere myndighet til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og til selskap etablert i henhold til lov om interkommunale selskaper.

Borg havn IKS står i dag for både driften av selve havnen og forvalter kommunenes myndighet i havnen. Selskapet har som formål å samordne den kommunale havnevirksomheten i Nedre Glommaregionen. Det innebærer at Borg havn IKS, på vegne av eierkommunene, ivaretar alle forvaltningsmessige og administrative oppgaver av havne- og farvannsmessig art som kommunene er pålagt gjennom havne- og farvannsloven.

Utvalget har «valgt å skille mellom havnevirksomhet og administrasjon/forvaltning av farvann i vurderingen av om det er behov for og formålstjenlig å regulere kommunenes organisatoriske frihet» (s. 100).

Utvalget foreslår at det «lovfestes et krav om organisatorisk skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet.» Samtidig kreves det ikke at «myndighetsutøvelse og drift av havnevirksomheten skilles slik at driften må legges til eget rettssubjekt, men det må sikres en organisering som gir et reelt skille mellom styring og forvaltningen av myndigheten og styring og forvaltningen av driften. Bestemmelsen vil imidlertid ikke være til hinder for at samme fysiske person både har arbeidsoppgaver innenfor offentlig myndighetsutøvelse og i havnevirksomheten.» (s. 101).

D. Fjerne anløpsavgiften

En konsekvens av den foreslåtte fordelingen av ansvar og myndighet mellom stat og kommune er at den kommunale anløpsavgiften fjernes.

Anløpsavgiften ilegges større fartøy ved inn- og utseiling, og skal dekke kommunens kostnader knyttet til sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, samt utøvelse av offentlig myndighet etter havne- og farvannsloven (for eksempel vedlikehold av farleden, fjerning av hindringer, isbryting, håndhevelse av ordensforskrifter, m.m.).

Anløpsavgift er den eneste avgiften kommunene kan fastsette og kreve inn med hjemmel i havne- og farvannsloven. Det er valgfritt for kommunene om de vil kreve inn anløpsavgift. Til tross for navnet skal anløpsavgiften ikke gå til å dekke kommunens kostnader (som havneei) i forbindelse med at et fartøy anløper en kommunal havn. Slike kostnader må kommunen finansiere på annen måte, typisk gjennom vederlag for tjenester. Investering og drift i tilknytning til den generelle havnevirksomhet kan ikke finansieres med anløpsavgift, for eksempel utdyping knyttet til en ny kaiutvidelse.

Anløpsavgiften skal altså være kostnadsorientert, og ikke være en inntektskilde for kommunene utover det som er formålet med anløpsavgiften.

Høringsuttalelser

A. Fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune

Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet

Det sies at staten, ved Kystverket, har både ressurser og kompetanse til å sikre god fremkommelighet i farvannet utenfor havn på en helhetlig og entydig måte.

Fredrikstad kommune er enig i at de har kompetansen, men er av den oppfatning at Kystverket ikke vil ha tilstrekkelig med ressurser til å følge opp sitt ansvar i alle farvann. I praksis betyr det at Kystverket ikke vil kunne holde farleden fri for hindringer til enhver tid langs vår kyst (eller i og for seg hele Norges kyst).

Utvalget argumenter bl.a. med at mulig økt sjøtransport opp mot 30 % også vil øke ulykkesfrekvensen. Her må det påpekes at det ikke er snakk om 30 % økning i sjøtransporten, men at det er et mål å overføre 30 % av det som anses overførbart. Dette er i beste fall noe få prosent av den transport som går på sjø i dag. Denne transporten vil gå i hovedled og biled der staten allerede har ansvaret, og ikke i kommunens øvrige sjøområder. Fredrikstad kommune mener derfor argumentet ikke er relevant.

Borg Havn IKS har vært tydelige i sine tilbakemeldinger til Fredrikstad kommune på at Kystverket ikke klarer å ivareta fri farled særlig i Glomma i dag, men at Borg Havn ivaretar dette uten godtgjørelse. Dette blant annet fordi det vil ta for lang tid å vente til Kystverket er på stedet for å rydde. Borg Havn IKS har i mange år prøvd å få en avtale med Kystverket for å ivareta deres ansvar, spesielt i Glomma, men uten å lykkes. Det er stadig gjenstander som flyter nedover elven.

Fredrikstad kommune støtter ikke lovforslaget ettersom det allerede per i dag ikke ivaretas på en god nok måte av staten. Staten burde ha vist evne til å følge opp eksisterende forvaltningsansvar, før man skisserer opp en ordning hvor de ønsker å ta på seg vesentlig større oppgaver. Dette ser ut til å kunne bli en større utfordring for sikkerheten og effektiviteten i farvannet enn det er per i dag.

Fredrikstad kommune støtter vurderingene til utvalgets mindretall om å beholde dagens ansvars- og myndighetsdeling.

Beslutningsmyndighet og søknadspliktige tiltak

I praksis vil kommunen få alle søknader om «bygging, graving og utfylling, fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, utdypning, dumping, akvakulturanlegg, opplag av fartøy, lyskilder, kabler og rør» til uttalelse. Den sannsynlige konsekvens av dette, er at all saksbehandling i kommunen må videreføres, og mest sannsynlig styrkes, til tross for at selve beslutningsmyndigheten flyttes til staten, og kommunen mister sin råderett. Eksempelvis vil tiltakshavere måtte sende søknad til Kystverket om tiltak i det som i dag er en lokal farled i Glomma fra Tollboden til Værste, f.eks. i Nøkledypet båthavn ved Isegran. Og Kystverket vil måtte bruke uforholdsmessig mye ressurser på å sette seg inn i lokale forhold, og overlate den praktiske saksbehandlingen til kommunen. Allikevel vil ikke kommunen kunne gjøre annet enn å gi en uttale til de ulike søknader, og den faktiske beslutningsmyndigheten ligger hos Kystverket.

Fredrikstad kommune mener at dette er en uheldig konsekvens av forslaget.

I tillegg mener Fredrikstad kommune at dette med all sannsynlighet også vil bety at tiltakshavere vil måtte vente betydelig lenger på svar på sine søknader.

B. Regulering av kommunale havners kapitalforvaltning («havnekassa»)

Fredrikstad kommune er enig i utvalgets forslag om å åpne opp for å ta ut utbytte av overskuddet. Borg Havn IKS eies i dag av Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler kommuner med eierandeler på henholdsvis 48, 48 og 4 prosent. Rådmannen påpeker at et eventuelt utbytte må sies i sammenheng med eierandel, slik vanlig praksis er.

Fredrikstad kommune støtter lovendringen på dette punktet.

C. Organisatorisk skille mellom forvaltning og drift

Det sies at de «kommunale havnene driver både næringsvirksomhet i konkurranse med private aktører og offentlig myndighetsutøvelse og forvaltning. Dette reiser statsstøtterettslige spørsmål, særlig i relasjon til organisering av kommunale havners næringsvirksomhet og regulering av kommunale havners økonomi.» (s. 97).

Fredrikstad kommune er ikke kjent med at det er problemer med dagens organisering av havna, hvor forvaltning og havnedrift er kombinert.

Enn videre er det allerede bygd opp en kompetanse på tvers av kommunegrenser, og dette mener rådmannen at man ikke bør bygge ned. Det er viktig med store fagmiljøer. Da blir det også mindre sårbart. Et skille kan føre til små miljøer i den enkelte havn, og generelt en fragmentert forvaltning.

Fredrikstad kommune sår også tvil om påstanden om at kommunale havner er i konkurranse med andre. Fredrikstad kommune mener at dersom det skal foreslås et skille, så bør det ikke stilles strengere krav enn det Hjelmeng-utvalget (i sin rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører) gjør ved å foreslå kun et regnskapsskille, og ikke et organisatorisk skille.

Fredrikstad kommune støtter ikke lovutvalgets forslag om krav til organisatorisk skille mellom drift og forvaltning

D. Fjerne anløpsavgiften

Dersom utvalgets forslag om å endre ansvars- og myndighetsområdet i sjø opprettholdes, er det en naturlig konsekvens at anløpsavgiften også bortfaller. Rådmannen mener derimot at dagens ansvars- og myndighetsområde skal opprettholdes, og mener derfor også at anløpsavgiften med dens formål da må bestå som i dag.

For Borg Havn sin del utgjør anløpsavgiften 3 % av inntektene (3,8 millioner kroner i 2017).

Dersom staten tar over ansvaret for farleden og området rundt, vil kommunens ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde bortfalle. Det er derfor naturlig at anløpsavgiften som kommunen har kunnet kreve for dette arbeidet fjernes. (Unntaket er sjøområdet utenfor havn; her kan kommunen ta vederlag for sine tjenester).

Ettersom Fredrikstad kommune anbefaler å ikke støtte forslaget om endring av ansvars- og myndighetsområde, så støtter heller ikke Fredrikstad kommune forslaget om å fjerne anløpsavgiften.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Jon-Ivar Nygård
ordfører