

Dato: 10.04.2007
Arkivref: 2007/28-3

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for samferdsel og miljø	24.04.2007

Høring av forslag til revidert lov om havner og farvann m.v.

Innstilling

1. Hovedutvalg for samferdsel og miljø støtter KS sin uttalelse om at lovforslaget bør bearbeides med innkomne kommentarer og sendes ut på ny høring i et mer ferdig format.
2. Hovedutvalg for samferdsel og miljø er positiv til at det blir større samsvar mellom plan og bygningsloven virksomhetsområde og havnedistriktene. Ansvar for havn og havneledene bør vurderes lagt til nye, større regioner jf. St.meld.nr.12 (2006-2007) "Regionale fortrinn – regional framtid".
3. Hovedutvalg for samferdsel og miljø ber om at en overgang fra havneavgift til aliminnelig prising og eventuelt bruk av farledsgebyr vurderes grundigere før endelig konklusjon trekkes.
4. Hovedutvalg for samferdsel og miljø ser behovet for at havner ses i sammenheng med øvrig samferdselsinfrastruktur i de enkelte regionene. Det er avgjørende i hovedstadsområdet at det offentlige eier viktig infrastruktur for å sikre en god, helhetlig og langsiktig planlegging, hvor det tilrettelegges for like konkurransevilkår for brukerne.
5. Hovedutvalg for samferdsel og miljø mener at det er fornuftig å skille mellom drift av havneaktivitet og forvaltning av arealer, samt utvikling av tilhørende infrastruktur. gionen.

Saksredegjørelse

Bakgrunn

Fiskeri og kystdepartementet har sendt på høring et forslag til revidert lov om havner og farvann m.v. Høringsfristen er satt til 2. april. Akershus fylkeskommune har av departementet fått anledning til å oversende det administrative forslaget til departementet etter høringsfristen, med forbehold om politisk behandling i hovedutvalg for miljø og samferdsel 24. april 2007.

Hovedmålsettingen med en revidert havne- og farvannslov er å etablere et juridisk rammeverk som i lys av nye utfordringer bidrar til at havnene får utvikle seg som logistikknutepunkt, og til en effektiv og trygg sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurransen med øvrige transportformer.

Viktige endringer på havnesektoren

Lovforslaget viderefører og styrker skillet mellom nasjonale havner og øvrige havner. De viktigste havnene, nasjonalhavnene, bør utpekes av departementet med hjemmel i havne- og farvannsloven. Nasjonalhavnene må sikres god tilknytting til det landbaserte transportnettverket og til effektive og sikre farleder. Enkelte regler om organisering vil derfor rette seg bare mot nasjonalhavnene. En tydelig nasjonal havnestruktur vil kunne øke sjøtransportens konkurranseevne i forhold til andre transportformer.

Reglene om havneavgifter foreslås avviklet. Det legges opp til alminnelig prising av havnens tjenester. Kommunene kan i tillegg innkreve et farledsgebyr til dekning av kostnader forbundet med å tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet for fartøy som trafikkerer kommunens farleder.

Det legges også opp til en statlig tillatelsesordning ved avhending av havnearealer og andre havneanlegg og andre disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn.

Havnene gis større lokalt handlingsrom gjennom avskaffelse av detaljregulering av havnens organisering, krav til havnestyrer m.v. Kystverket, som statens havneetat, tillegges en overordnet tilsynsrolle i havnen.

Endringer på farvannssectoren

Reglene om farvann er i hovedsak en innholdsmessig videreføring og oppdatering av gjeldende lov- og forskriftsverk.

Havnedistrikt videreføres i ny form. Kommunene får ansvaret for forvaltningen av sjøområdet i kommunen som ligger innenfor grunnlinjen, med unntak av hovedled og biled. Staten får ansvar og myndighet i hovedled og biled, og som hovedregel i sjøområdene utenfor grunnlinjen. Havnedistriktene sammenfaller dermed med planmyndighetsområdet under plan- og bygningsloven, og gjøres i tillegg obligatoriske. Det tas imidlertid inn en unntaksbestemmelse om adgang til utvidelse og innskrenking av det geografiske virkeområdet der dette er hensiktsmessig. Kommunens eventuelle økte kostnader vil kunne dekkes gjennom oppkreving av et kostnadsorientert gebyr for bruk av kommunale farleder.

Det foreslås at Kystverket gis adgang til å igangsette planlegging i havner og farleder tilsvarende Statens vegvesens myndighet iht. pbl § 9-4. Dette gir staten et effektivt virkemiddel for å sikre nødvendig areal i viktige havner og farleder av nasjonal betydning. Dette gir Kystverket et nyttig verktøy for å prioritere tiltak og kvalitetssikre farledene, herunder det viktige stamnettet.

Det foreslås å opprette et råd for kystsikkerhet og beredskap, som skal være et samarbeids- og kontaktorgan for de instanser innen statsforvaltningen som er ansvarlige for sikkerhet og beredskap langs kysten.

Problemstillinger knyttet til havnekassen og eierskap

Det bes særlig om høringsinstansenes kommentarer og innspill til følgende problemstillinger:

- Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekassee) adskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov, eller om kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet.
- Hvorvidt det skal gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal kunne ha offentlige eiere.

Selv om lovforslaget skisserer bestemmelser for overnevnte problemstillinger, understrekes det at departementet ikke har konkludert, og at høringsinnspillene vil inngå i en egen gjennomgang av disse spørsmålene. Lovforslaget og høringsdokumentet må således leses med det forbehold at lovforslaget foreløpig står åpent på disse punktene.

Nærmere om havnekassen som en adskilt økonomi innenfor kommunene — alternativer

Alt 1: De offentlige havnene er eid av kommunene. Etter dagens lov holdes havnens midler i en egen havnekassee adskilt fra kommunens øvrige økonomi, og midlene i havnekassen kan bare brukes til havneformål. Loven har ingen regler om avvikling av havn. Det har derfor lenge vært en diskusjon om de kommunale havnenes økonomi fortsatt bør være adskilt fra kommunens øvrige virksomhet med begrensninger på bruken som nevnt.

Alt 2: Er å la havnene og havnenes økonomi være organisert som enhver annen virksomhet innenfor den kommunale sektoren. Nasjonale interesser innenfor transport- og havnesektoren kan i denne modellen ivaretas gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven (innsigelse, statlige retningslinjer m.v.), avtalerettslige prinsipper og infrastrukturplanlegging gjennom Nasjonal transportplan.

Alt 3: En mellomløsning mellom gjeldende rett og avvikling av havnekassen, er å videreføre en egen økonomiforvaltning i havnene, men med visse oppmykninger. Det kan åpnes for større kommersiell frihet til å disponere havnekassen og en viss adgang for kommunene til å ta utbytte fra virksomheten etter nødvendige avsetninger. Ved avvikling av havn, skal havnekassens midler som hovedregel brukes til havneformål eller andre formål som fremmer sjøverts ferdsel.

En slik oppmykning vil kunne gi kommunene et økonomisk insentiv til å bidra til hensiktsmessig utvikling av havnene og effektiv havnedrift, samtidig som havnens opparbeidede verdier fortsatt gis et lovmessigvern. En adgang til å avvikle havnekassen kan medføre en viss omstrukturering av havnene med større godskonsentrasjon i havner med naturlige konkurransefortrinn. Statlig styringsbehov vil i denne modellen ivaretas gjennom både plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.

Det er den sistnevnte mellomløsning som foreløpig er skissert i lovforslaget.

Nærmere om spørsmålet om privat eierskap i selskap etablert med havnekassen

De offentlige havnene er eid av kommunene ved havnekassen. Private kan likevel eie deler av areal og innretninger i de offentlige havnene, enten alene eller sammen med havnen. I tillegg eksisterer det en rekke private havneanlegg som drives i direkte konkurranse med de offentlige havnene.

Samarbeid mellom havner, både mellom offentlige og mellom offentlige og private, er svært viktig for å utvikle et konkurransedyktig og effektivt sjøtransporttilbud. Havnesamarbeid omfatter alt fra avtaler om informasjonsutveksling og driftsoppgaver til mer forpliktende samarbeid med etablering av felles eiendomsselskap og driftsselskap.

Eksisterende regelverk legger ingen begrensninger i forhold til å etablere ulike former for samarbeid. Det er etablert en rekke samarbeid om driftsoppgaver, men det er kun et begrenset antall eksempler på at private og offentlige havner har dannet felles havneselskap.

På den ene side kan et eiersamarbeid mellom private og offentlige havner legge til rette for profesjonalisering av havnedriften, der det er markedsgrunnlag for en slik tilnærming. Det vil derfor være viktig å etablere incentiv som bidrar til tettere samarbeid mellom offentlige og private havner, slik at private interessenter både engasjerer seg og investerer i offentlige havner.

På den andre side er det viktig å sikre offentlig styring og kontroll gjennom eierskap til havnene, slik at viktig nasjonal transportinfrastruktur utvikles i tråd med samfunnets behov, og ikke omdisponeres ut fra motiver om kortsiktig økonomisk gevinst. Offentlig styring vil kunne sikre at havnenes verdier, og da særlig arealene, disponeres til havnevirksomhet, selv etter ufrivillig eierskifte som konkurs e.l. Offentlig eierskap vil videre sørge for en allmenn og ikke diskriminerende tilgang til havnetjenester. I forbindelse med utøvelse av myndighetsoppgaver i havnene, vil det kunne være en fordel at det offentlige står som eier av infrastrukturen. Slikt eierskap vil også i større grad ivareta kommunale og fylkeskommunale hensyn, og prioritere disposisjoner som ivaretar langsiktige og overordnede transportbehov.

I foreliggende lovutkast legges det vekt på offentlig styring og kontroll i havnene, og det skisseres en modell hvor selskap som er etablert med havnekassen skal være offentlig heleid. En slik begrensning i adgangen til privat (del)eierskap vil imidlertid være en særegen konstruksjon for havnesektoren, og en innstramming i forhold til gjeldende regelverk. Bestemmelsen vil derfor medføre at allerede etablerte eiersamarbeid må håndteres ved dispensasjonsordninger.

Et alternativ er å ikke legge noen begrensninger på eierskap til selskaper etablert med havnekassen, og dermed la kommuner og investorer selv finne frem til de selskapsmodeller som anses hensiktsmessige. Dette alternativet vil være mer i samsvar med prinsippet om kommunalt selvstyre, og ligger tett opp til eksisterende lovgivning på havnesektoren.

En mellomløsning vil være at den nye loven legger begrensninger på eierskapet til arealene i de offentlige havnene, men åpner for ulike former for driftssamarbeid. Mer konkret kan dette bety at private interessenter ikke kan investere i offentlige havneselskap hvor havneareal utgjør selskapets verdier. Tilsvarende vil det ikke være anledning for denne type offentlige havneselskap å investere i annen offentlig eller privat virksomhet. Ut over dette legges det ingen

begrensninger for offentlige havner og private aktører som ønsker å etablere og drive felles selskap.

En eierskapsmodell som her er beskrevet kan både legge til rette for hensiktsmessig havnesamarbeid mellom offentlige og private aktører, og ivareta behovet for offentlig styring og kontroll med viktig infrastruktur. Som nevnt innledningsvis ønsker departementet en særlig vurdering av spørsmål knyttet til havnekassen og eierskap. Dette betyr også at lovforslaget når det gjelder bestemmelsene §§ 7-3 til 7-8 må betraktes som et utgangspunkt for en åpen drøftelse. Departementet har som nevnt ikke konkludert på disse spørsmålene.

Fylkesrådmannen vurderinger og anbefalinger

Fylkesrådmannen støtter KS sin uttalelse hvor en påpeker at så lenge departementet legger opp til en fullmaktslov med vide fullmakter til forskrifter og ikke viser hvilke reguleringer m. m. en kan tenke seg gitt i medhold av fullmakten, gir dette et unøyaktig grunnlag å gi konsise vurderinger på. Lovforslaget bør derfor bearbeides med innkomne kommentarer og sendes ut på ny høring i et mer ferdig format.

Fylkesrådmannen er positiv til den ordningen departementet legger opp til hvor det vedrørende havneleder blir større samsvar mellom Plan og bygningslovens virksomhetsområde og havnedistriktene. Det bør vurderes om noe av dette ansvaret bør legges til de nye regionene som Regjeringen skisserer i St.meld.12 (2006-2007) "Regionale fortrinn – regional framtid".

Fylkesrådmannen er usikker på om en overgang fra havneavgift til alminelig prising samt at det kan innkreves farledsgebyr, vil gi de ønskede effekter som departementet legger opp til. Fylkesrådmannen anbefaler derfor, i likhet med KS, en grundigere gjennomgang av dette temaet før endelig konklusjon trekkes.

Fylkesrådmannen ser behovet for at havner ses i sammenheng med øvrig samferdselsinfrastruktur i de enkelte regionene. Det er positivt at departementet ønsker å få økende andel av transporten over fra landverts til sjøverts transport. Det er derfor viktig at havnene får rammer som gjør at de kan utvikle seg til viktige og gode logistikknutepunkt, slik at sjøtransporten kan bli et mer aktuelt alternativ. I hovedstadsområdet er det etter fylkesrådmannens vurdering viktig at det offentlige eier viktig infrastruktur for å sikre en god, helhetlig og langsiktig planlegging, hvor det tilrettelegges for like konkurransevilkår for brukerne.

Det kan synes fornuftig å skille mellom drift, hvor de private aktørene kan inngå i partnerskap med offentlige myndigheter, og forvaltning av arealer og utvikling av tilhørende infrastruktur. Dette må ses i sammenheng med ansvarsforholdene knyttet til annen offentlig eid samferdselsinfrastruktur.

Oslo 13.mars 2007

Harald Horne
fylkesrådmann

Saksbehandler: Thomas Tvedt

Vedlegg: 1. Høringsbrev fra departementet datert 21. des. 2006

2. Høringsuttalelse fra KS datert 30. mars 2007