

BERGEN OG OMLAND HAVNEVESEN

Havnerådet for Bergen og Omland havn

Saksnr.: 200614706-10
Saksbehandler: KBOL
Emnekode: HAV-6300

Bergen, 21. mars 2007

Ny havne- og farvannslov**HØRINGSUTTALELSE FRA BERGEN OG OMLAND HAVNEVESEN****1. Innledning.**

Bergen og Omland havnevesen (BOH) viser til brev av 21. desember 2006 fra Fiskeri- og kystdepartementet om høring av forslag til revidert lov om havner og farvann m.v.

BOH finner tankegangen som gjennomsyrrer og preger høringsforslaget, så gjennomgripende og radikalt forskjellig fra den gjeldende havne- og farvannslov at lovutkastet fremstår som en helt ny lov og ikke som en revisjon slik det fremstilles fra departementet.

BOH er enig med departementet i den hovedmålsetting som fremgår av 3. avsnitt under punkt 1.1 i høringsforslaget hvor det heter:

Hovedmålsettingene med revisjonen er å få etablert et juridisk rammeverk for havne- og farvannssektoren som bidrar til økt sjøtransport, som gir et hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren og som er oversiktlig og brukervennlig.

BOH er videre enig med departementet i det formål med loven som er skissert i 1. avsnitt under Punkt 1.4 i høringsforslaget hvor det heter:

Lovens formål er utvidet i tråd med utviklingen som er skjedd på havne- og farvannssektoren og samfunnsutviklingen forøvrig. Loven har derfor fått et tydeligere forankret formål med vekt på sjøtransport og verdiskapning. Formålet med loven er å legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet som ivaretar liv og helse, miljø og materielle verdier, fremmer sjøtransporten og bidrar til verdiskapning. Loven skal videre legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, for å dekke samfunnets, næringslivets og fiskerienes behov for slike tjenester.

Når det gjelder ambisjonene om å bidra til at havnene får utvikle seg som logistikknutepunkt, vil BOH peke på at Bergen og Omland havn som Nasjonal havn og Intermodal knutepunkts-havn i dag fungerer som et logistikknutepunkt, og at denne utvikling bare vil måtte fortsette og videreutvikles. Med de ulike brukere og interessegrupper som opererer i havnen og de store krav til investeringer m.m. som en slik utvikling krever, er det en rekke forutsetninger både av politisk, administrativ, organisatorisk og økonomisk karakter som bør vurderes og avklares før en slik målsetting lovfestes. Herunder må det avklares hvilken rolle havnen er tiltenkt i en slik utviklingsprosess.

Departementet bygger tilsynelatende mye av sitt grunnlag på ECON-rapport nr. 74/01 "Havner i bakevja". I denne rapport fremsettes det en rekke tvilsomme og udokumenterte påstander av generell karakter om havnesektoren og havnevirksomheten i Norge som BOH tar sterk avstand fra når det gjelder forholdene i Bergen og Omland havnedistrikt. Dette gjelder særlig det hovedinntrykket man sitter igjen med etter å ha lest rapporten om at dagens organisering og havnekassens selvstendighet er en ulempe for utviklingen. Dette inntrykket gjenspeiles også i tittelen på rapporten "Havner i bakevja".

BOH er en interkommunal bedrift etter § 27 i kommuneloven og § 12 i havne- og farvannsloven. Denne forankring kan neppe sies å ha vært til hinder eller ulempe for etableringen og utviklingen av gode prosjekter og samarbeidsrelasjoner i vårt havnedistrikt.

Det kan her pekes på samarbeidene med brukerne i Bergen havn og havnedistriktet gjennom "Cargo Port Bergen", og gjennom "Cruise Destination Bergen" sammen med Reiselivslaget og bedrifter i byen som betjener cruisetrafikken. Videre kan nevnes samarbeidet med Coast Center Base (CCB) på Sotra og med Hordaland fylkeskommune i utvikling av havneplaner herunder det pågående arbeid med for alternativ havn til Bergen indre havn. Videre vil vi trekke frem bygging av offentlig kai på Mongstad i Lindås kommune i samarbeid med Mongstad Vekst og Mongstadbase.

Vi finner i denne sammenheng også grunn til å minne om at Bergen og Omland havn er Norges desidert største i samlet godsvolum og den 5. største i Europa. BOH har etter vedtektene oppsyn og drift av hele havnedistriktet fra Fedje i nord til Os i sør. Havnedistriktet er Norges største både i utstrekning og flateinnhold. Det er vår ærbødige påstand at vedtektene til BOH er formulert på en måte som sikrer BOH organisatorisk og økonomisk handlefrihet både i den daglige drift og i et mer langsiktig utviklingsperspektiv så lenge våre medlemskommuner ser seg tjent med å ha en slik havneorganisasjon. Riktignok bør vedtektene oppdateres og ajourføres på enkelte punkter, men det må ikke være til hinder for at organisasjonen tilnærmet fortsatt kan bestå i sin nåværende form.

BOH tar i dag inn havneavgifter med i alt kr. 33 mill. pr. år. Herav utgjør anløpsavgiften alene nesten kr. 12 mill. BOH ser med bekymring på at departementet med et pennestøk foreslår å fjerne havneavgiftsregimet og at anløpsavgiften foreslås erstattet med et farledsgebyr som tilfaller kommunekassene og *"...bare skal dekke kommunens kostnader med å tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet i farleden"*. Og videre at departementet *"kan gi forskrift om at havn som er organisert som eget rettssubjekt skal innkreve farledsgebyr på vegne av kommunen mot særskilt godtgjørelse"*. Dersom loven i sin endelige form blir vedtatt slik at havneavgiftene forsvinner og BOH mister anløpsavgiften, vil det i sin ytterste konsekvens kunne sette hele det interkommunale havnesamarbeidet i vårt distrikt i fare ved at BOH bare blir påført utgifter ved å holde oppsyn med farvannet utenom hovedleder og bileder, samtidig som man blir fratatt inntektsgrunnlaget.

Med utgangspunkt i grunnprinsippene om selvfinansiering og kostnadsansvar i dagens havne- og farvannslov, drives BOH i dag som en non-profit bedrift. BOH stiller seg derfor tvilende til at det reviderte lovforslag gir noe bedre grunnlag for en mer effektiv og kostnads-besparende havnevirksomhet som vil komme sjøtransporten til gode i form av lavere eller mer konkurransedyktige priser på tjenestene. Snarere tvert i mot ser BOH faren for at prisspiralen for sjøtransport etter forslaget får en ny omdreining ved at grunnlaget for kystgebyr, sikkerhetsgebyr og farledsgebyr øker, og at prisene for havnenes tjenester må settes så høyt at de også skal dekke selskapsskatt og utbytte til eierne og nødvendige avsetninger til fremtidig vedlikehold, investeringer m.m.

Havnekassen som begrep har røtter tilbake til etableringen av den offentlige havnevirksomhet i 1735. Gjennom de grunnleggende prinsipper for finansiering av havnekassen som er nevnt ovenfor, har havnen i alle år hatt en egen lukket økonomi basert på brukernes egenbetaling for tjenester gjennom lovbestemte havneavgifter og vederlag. BOH ser ingen grunn til å forandre på dette system, med mindre sjøtransporten legges inn under Samferdselsdepartementet på linje vei-, bane- og lufttransport, og får nøyaktig samme behandling i Statsbudsjettet og Nasjonal Transportplan på linje med disse konkurrerende transportmidler. Dersom Staten velger at sjøtransporten fortsatt skal ha en fri og uavhengig rolle i forhold til de øvrige transportformer, og ikke skal ligge det offentlige til byrde, bør havnekassen etter vår vurdering fortsatt bestå som lukket system atskilt fra kommunekassen. I så måte kan havnekassen som et innarbeidet begrep med fordel også bestå på samme måte som kommunekassen som begrep. Etter vår vurdering gir ordet "havneøkonomi" ingen bedre forståelse for brukerne.

2. Til de to problemstillinger som departementet i høringsbrevet ber om høringsinstansenes særlige kommentarer og innspill.

Med det som er sagt ovenfor og som videre kommentert nedenfor er BOH svært skeptisk til problemstillingen om at *"...kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet"*. BOH mener derfor at havnen fortsatt *"... bør ha en egen økonomi (havnekassee) adskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov"*.

På samme måte mener BOH at det bør *"... gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal kunne ha offentlige eiere"*.

3. Nærmere om de enkelte paragrafer i lovutkastet.

Til § 1-1 Lovens formål.

Formålet virker i sin ordlyd fornuftig. Det vises imidlertid til vår kommentar under innledning ovenfor. Det skal dessuten bemerkes at formålsparagrafen er utvidet med bla. miljøsensyn. Høringsnotatet beskriver ikke hva som legges i dette; hvor mye skal miljøsensyn spille inn ved forvaltningsutøvelsen. Forventes det at myndigheten etter loven skal ha kunnskap om vannutskifting, strømforhold, bunnsedimenter og lignende? Det er ønskelig med en presisering av dette.

Til § 1-5 Plikt til å gi opplysninger og føre statistikk m.v.

Ordlyden er i og for seg ok, men sett i lys av de foreslåtte endringer i finansieringsgrunnlaget for havnen med bortfall av anløpsavgift, mener BOH for sin del at Kystverket gjennom trafikkentralene og/eller kommunene gjennom KOSTRA-rapporteringen bør forestå denne statistikkføring.

Til § 2-1 Ansvar og myndighet etter loven.

Vår anmerkning er at dette vil medføre et betydelig øket ansvar i forhold til dagens situasjon, og vil medføre at det enkelte havnedistrikt må opprette en egen organisasjon for å vedlikeholde sjømerker utenfor hovedled og biled. Dette er et så vidt utfordrende arbeid med dertil tilhørende spesialutstyr at vi er av den oppfatning at det er Kystverket som bør ha ansvar for at faste og flytende sjømerker vedlikeholdes.

Til § 2-3 Forholdet til forvaltningsloven.

Det er her sagt at enkeltvedtak som myndigheten etter loven fatter kan påklages direkte til departementet, men at departementet kan fastsette annen klageinstans. Ut fra erfaring med dagens saksbehandlingstid for klagesaker, anbefales det at nødvendig delegasjon gjøres for at behandlingstiden holdes på et akseptabelt nivå. I dag, med Kystdirektoratet som klageinstans, tar det fra 3-12 måneder før en klage behandles. Dette er etter vårt synspunkt for lang tid, og det forventes at det foretas grep for at dette i alle fall ikke forverres.

Til § 2-4 Rådet for kystsikkerhet og beredskap.

Forholdet til de interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) bør avklares nærmere.

Til § 3-6 Trafikkovertvåking og kontroll.

BOH oppfatter bestemmelsene som en positiv avklaring av fordelingen av ansvar, oppgaver og roller mellom offentlige myndigheter v/trafikksentralene og fartøy v/skipsfører.

Til § 3-7 Plikt til å melde om farer.

Ordlyden "første relevante myndighet" er upresis og bør avklares nærmere.

Det er for øvrig et gjennomgående trekk ved lovutkastet at myndighetsbegrepet brukes i en del ulike og uklare sammenhenger som ikke alltid er entydige og lett å forstå ut fra bestemmelsene i kap. 2 om ansvar og myndighet etter loven m.v.

Til § 3-14 Farledsgebyr.

Etter ordlyden i lovteksten skal farledsgebyret tilfalle kommunekassen, mens havner som er organisert som eget rettssubjekt skal få en særskilt godtgjørelse for å innkreve farledsgebyret på vegne av kommunen.

Dette virker som en uklar og byråkratisk bestemmelse. Dersom havnen organiseres som en egen enhet/bedrift og foretar oppsynet med farvannet utenom hovedleder og bileder på vegne av eieren/kommunen, bør også farledsgebyret i sin helhet tilfalle havnen.

Til § 4-1 Tiltak som krever tillatelse.

Det er positivt at bestemmelsen er mer konkret enn dagens § 18 (og § 6). Med en slik konkretisering av hva som krever tillatelse, tror vi at det blir lettere for folk flest å forholde seg til søknadsplikten for tiltak i sjø.

Til § 4-7 Samordning av myndighet.

Vi synes i utgangspunktet at denne bestemmelse er grei. Kun i kurante saker kan myndigheten overføres til Fiskeridirektoratet regionkontorer. Ved nærmere ettersyn av merknader til de enkelte paragrafene, er det så mange omstendigheter som unntar en sak fra å være "kurant", og dermed kunne delegeres, at bestemmelsen virker noe uthult. Vi kan vanskelig se saker som ikke vil bli omfattet av en eller flere av de omstendigheter som fører til at en sak ikke er "kurant". Vi vil derfor be departementet presisere kriteriene for og/eller gi eksempler på "kurante" saker og hvem avgjør hva som er kurant.

Til § 5-5 Tiltak overfor havarist.

Vi antar det er en inkurie at denne paragraf er oppført to ganger i lovutkastet.

Til § 6-1 Adgang til havner.

Denne bestemmelsen ser vi i sammenheng med bortfall av den legalpanteretten (sjøpant) og arrestmulighet havnene har etter nåværende lov. Sikkerheten for betaling etter den nye loven vil være betraktelig dårligere enn etter nåværende lov. BOH mener derfor at det bør være adgang til å nekte et fartøy ankomst til havn på grunn av økonomiske forhold dersom det har forfalt utestående fordringer til den aktuelle havn. Det er ikke særlig ønskelig eller gunstig for havnen å måtte ta imot fartøyer som ikke kan eller vil betale for bruk av havnens fasiliteter og tjenester. I den forbindelse bør det også være mulig å ta arrest i fartøyer som ikke gjør opp for seg slik det er etter gjeldende lov.

Til § 6-2 Drift og vedlikehold av havner.

Ordlyden er i utgangspunktet grei. Vi vil imidlertid ikke unnlate å peke på at mange av våre største brukere tilbyr sine kunder kombinerte totale transportløsninger med bla. lagerhotell, 3. parts logistikk m.v. Våre brukere som tilbyr slike totalløsninger, ønsker gjerne at denne virksomheten også skal foregå innenfor havneområdet. Dette er ofte sjøuavhengige og svært arealkrevende løsninger basert på ren landtransport som stiller ekstra store krav til helse, miljø og sikkerhet.

Til § 6-3 Havner med persontrafikk.

Den andre setning i første avsnitt lyder: *"Terminalbygg skal være forsvarlig utrustet"*.

Begrepet "forsvarlig utrustet" bør avklares nærmere for å unngå misforståelser.

Vi stiller imidlertid spørsmål om setningen er nødvendig ut fra gjeldende Plan- og bygningslov m/byggeforskrifter, brannforskrifter og lignende. Det må i så fall avklares om det legges opp til at det skal kreves mer enn det som allerede finnes av slike bestemmelser. Herunder bør det ved utarbeidelsen av forskrifter vurderes om forholdene i terminalbygg skal legges til rette for innføring av sikkerhetskontroller som gjennomsyn av bagasje og sjekk av passasjerer som på flyterminaler.

Til § 6-4 Lasting og lossing av gods mv.

Denne bestemmelse kan sees i sammenheng med § 6-2 ovenfor. Vi viser derfor til vår kommentar ang. sjøuavhengig trafikk.

Med alle de ulike aktører som opererer innenfor havneområdet, bør det i forskriften klargjøres hvem som har det overordnede ansvar for helse, miljø og sikkerhet på havneområdet.

Til § 6-5 Havnereglement og pristariffer m.v.

Spørsmålet om fullstendig offentliggjøring av priser og andre forretningsvilkår vil kanskje i noen grad avhenge av den valgte organisering av havnen. Her gjelder for øvrig selvsagt bestemmelsene i Konkurranseloven.

Til § 7-2 Nasjonale havner.

Det vises til siste avsnitt i innledningen under punkt 1 ovenfor.

Nasjonale havner som utpekes gjennom Nasjonal Transportplan bør også følges opp i statsbudsjettet med statlige virkemidler til store investeringer i infrastruktur o.lign. på linje med transport på veg, bane og luft.

Til det siste avsnittet minner vi om at det fremdeles er mulig å organisere interkommunal havnevirksomhet som eget rettssubjekt etter kommunelovens § 27 og anbefaler at departementet fremdeles holder denne mulighet åpen i et eventuelt pålegg eller forskrift.

Til § 7-3 Organisering av kommunale havner.

Vi konstaterer at med tilfredshet at departementet i de to siste avsnitt om interkommunalt samarbeid har beholdt bestemmelsene uendret fra dagens situasjon.

Til § 7-4 Havnekapitalen i kommunale havner.

Som nevnt under punkt 1 ovenfor ser vi ingen grunn til endre begrepet "havnekaske" til "havneøkonomi". Begrepet "havnekaske" er innarbeidet med lange og stolte tradisjoner, og med kjent innhold som minst dekker forslaget til "havneøkonomi". Dessuten markerer "havnekaske" bedre motsetningen til begrepet "kommunekaske" som fortsatt består. Motsatsen måtte da være at begrepet "kommunekaske" ble erstattet med "kommuneøkonomi".

Til § 7-5 Forvaltning av havnekapitalen i kommunale havner.

BOH merker seg at departementet i det siste avsnittet generaliserer tilføyelsen i § 23 i gjeldende havne- og farvannslov som kun gjelder havner med eget havnestyret oppnevnt av departementet. BOH skulle ønske å bli bedre kjent med konsekvenser og erfaringer med denne bestemmelse.

Til § 7-6 Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapet midler.

Pga. de gjeldende regler om selskapsbeskatning og adgangen til utdeling av utbytte er BOH ikke begeistret for denne bestemmelse som vi frykter kan virke kostnadsdrivende.

Etter vår mening bør det i hvert fall i forskrift gis klarere regler for utbyttes størrelse og bruk.

Til § 7-9 Organ for offentlig og privat havnesamarbeid.

Etter vår oppfatning er denne bestemmelsen noe uklar. Samarbeid omfattes også av § 7-10, og vi er usikre på hvilken type samarbeid det her kan bli snakk om, og i hvilke tilfeller.

Til § 7-12 Delegasjon av myndighet til rettssubjekt utenfor kommunen.

Bestemmelsen åpner for delegasjon av offentlig myndighet til privat rettssubjekt.

BOH er svært skeptisk til denne mulighet.

Vedtatt 21.03.2007 av Havnerådet for Bergen og Omland havn

Dersom havnen organiserer seg slik at den ikke lenger er offentlig (evt. eid av det offentlige med mer enn 50 %), ser vi det som mer naturlig at forvaltningsoppgavene blir lagt til kommunens ordinære administrasjon ellers, typisk byggesaksavdelingen. Det er ikke vanlig å delegere offentlig myndighet til private, og vi mener at det er tungtveiende grunner til dette. Det bør ikke avvikes fra mønsteret i den alminnelige forvaltningsretten.

Til § 7-13 Tilsyn med havn og havnevirksomhet.

Bestemmelsen sier at Kystdirektoratet har tilsyn med at havner og havnevirksomhet drives på en forsvarlig måte. Ansvarer kan delegeres til kommunen.

Etter vår oppfatning vil en slik delegasjon være uheldig, man kan få en "bukken til havresekken"-situasjon.

Tilsynsmyndigheten bør ligge på et høyere nivå enn på kommunenivå, dette både for å sikre likebehandling og for å sikre kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

Til kapittel 9 Inndrivelse av krav etter loven.

BOH er svært misfornøyd med å bli fratatt de muligheter som ligger i arrest av fartøy og sjøpanterett etter sjøloven. Dette svekker sikkerheten for våre utestående krav i betydelig grad.

Det vises for øvrig til det som er sagt ovenfor til § 6-1 om dette.

4. Avslutning.

Havnelovutvalget avga sin innstilling 6. mars 2002. HavneNorge har siden den gang ventet på departementets høringsforslag. Når departementet nå 21. desember 2006 sender ut det etterlengtede høringsforslag i delvis ukonkludert form med høringsfrist 2. april 2007, mener BOH at departementet i respekt for HavneNorge også bør sende det konkluderte lovutkast ut på høring før Ot.prp. behandles av Kongen i statsråd og sendes Stortinget.