

**FORSLAG TIL NY
HAVNE- OG FARVANNSLOV**

**HØRINGSUTTALELSE
FRA
DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING**

30. MARS 2007



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

INNHold

1	Innledning.....	3
1.1	Høringsuttalelse fra Dambskibsexpeditørenes Forening	3
1.2	Bakgrunn for uttalelsen	3
1.3	Lovforslagets formål	4
1.4	Sammendrag av DEFs synspunkter.....	4
2	Havnen som monopolistisk infrastruktur	6
3	Hovedinteressene i en havn	7
3.1	Innledning.....	7
3.2	En havn for brukerne.....	7
3.3	Ingen brukere – ingen havn	8
3.4	De nasjonale interesser	9
3.5	De kommunale interesser	10
3.6	Nasjonale havner	11
4	Havnekapitalen.....	12
4.1	Innledning.....	12
4.2	Havner er brukerfinansiert	12
4.3	Havnekapitalens selvstendighet	14
4.4	Selvfinansieringsprinsippet	15
4.5	Regulert anvendelsesadgang uavhengig av organisasjonsform	16
4.6	Havnegebyr	17
5	Organisasjon.....	18
5.1	Ulike organisasjonsformer	18
5.2	Begrenset størrelse på styre.....	18
5.3	Skillet mellom forvaltning og drift.....	18
5.4	Strategiplanen.....	19
5.5	Klageadgang.....	20
5.6	Avvikling av havn	20
6	Avsluttende bemerkninger	21



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

FORSLAG TIL NY HAVNE- OG FRAVANNSLOV – HØRINGSUTTALELSE

1 INNLEDNING

1.1 Høringsuttalelse fra Dampskibsexpeditørernes Forening

Det vises til høringsnotat fra Fiskeri- og kystdepartementet vedrørende revisjon av lov 8. juni 1985 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven).

Dampskibsexpeditørernes Forening (heretter benevnt DEF) ble stiftet 27. februar 1893, og har gjennom sin 114-årige historie representert og representerer fortsatt rederier og agenter for rederier som anløper Oslo havn og andre havner i Oslofjordområdet.

DEFs formål er å ivareta medlemmenes fellesinteresser i forhold til statlige og kommunale myndigheter, havnevesen, skipsekspedisjon og losse- og lastearbeidere og deres organisasjoner.

DEF har i dag 27 medlemsbedrifter, herunder linjerederier, terminaloperatører, stevedoreselskaper og linjeagenter som er tilknyttet Oslo havn. Medlemsbedriftene har samlet i underkant av 1000 ansatte, og har også arbeidsgiveransvar for Oslo losse- og lastekontor med ca. 50 ansatte. Videre står DEF sine medlemsbedrifter for ca 90% av all stykkgodsimport over Oslo havn.

I kraft av størrelsen og variasjonen i medlemsmassen er DEF en sentral og tung aktør i det norske havnemiljøet, samt den mest betydningsfulle bruker av Oslo havn. Med bakgrunn i vår lange erfaring fra havnerelatert virksomhet, har vi opparbeidet oss solide kunnskaper om havnedrift i både rettslige og økonomiske sammenhenger.

Vi vil generelt allerede innledningsvis understreke *brukerinteressene* både historisk og i fremtiden som avgjørende for havnevirkomhet. Vi er således av den oppfatning at DEFs særlige rolle som havnebruker tilsier at våre synspunkter tillegges vekt under utarbeidelsen av ny havnelov.

1.2 Bakgrunn for uttalelsen

DEF representerer vesentlige havnebrukerinteresser i norske havner, og vil med dette avgi en uttalelse om de hensyn vi anser som sentrale ved utarbeidelsen av ny havnelov.

Denne uttalelsen gjelder det siste høringsnotatet fra Fiskeri- og kystdepartementet, med svarfrist 2. april 2007. Departementet har definert tre overordnede mål for arbeidet med ny havnelov. Det første er å bidra til effektiv og sikker sjøtransport som med sitt miljøfortrinn kan hevde seg i konkurransen med andre transportformer. Det definert tre forutsetninger for å nå dette målet; å styrke havnene som knutepunkt, å effektivisere og fremme sikker sjøtransport og sist å utvikle effektive transportnettverk for transport av gods innenriks, og til og fra Norge. Det andre



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

overordnede målet er å gi et hensiktsmessig styrings- og forvaltningsverktøy, mens det siste målet er å gi et oversiktlig og brukervennlig regelverk.

Våre kommentarer i det følgende gjelder innholdet i en ny havnelov, og vi vil i hovedsak holde oss til kommentarer om havnelovgivning og ikke om farvannslovgivning. Videre vil vi primært omtale havnene som kan defineres som nasjonale havner. Vi tar med andre ord ikke for oss private havner eller øvrige kommunale havner.

1.3 Lovforslagets formål

DEF støtter departementets overordnede mål. Vi har ved gjennomgangen av høringsnotatet og lovforslaget sett dette i lys av det uttalte formålet, definerte mål fra regjeringen og Nasjonal transportplan 2006-2015 (heretter benevnt NTP). Vi har søkt å vurdere hvorvidt de ulike bestemmelser og virkemidler lovforslaget legger opp til er egnet for å oppnå formålet og målene oppstilt i disse.

1.4 Sammendrag av DEFs synspunkter

DEF har følgende hovedsynspunkter og forslag til utkastet til havne- og farvannslov del III om havner:

- DEF er generelt positiv til forenklingen av lovreglene om havnevirksomheten i lovforslagets kap. 7 i forhold til den eksisterende havne- og farvannslov. DEF støtter videre det overordnede mål i Regjeringens Soria-Moria-erklæring om havnenes betydning med å styrke vedlikeholdet av sjøveien med havner m.v., og videreutvikle havnene som logistikknutepunkt og å ha en samlet behandling av vederlag for havnetjenester.
- DEFs hovedsynspunkter for en ny havnelovgivning er de følgende:
 - Ettersom brukerne finansierer havnevirksomheten, må selvfinansieringsprinsippet beskyttes slik at havnekapitalen bare kan benyttes til havneformål. Vederlag for havnetjenester skal ikke være en skatt.
 - Brukerne må ha rett til å utnevne representanter i havnestyret.
 - I nasjonale havner må staten være representert i havnestyrene.
 - Det gis generell klagerett til departementet over vedtak truffet i utøvelse av havnevirksomhet.
- Havnen er til for brukerne. Brukerne finansierer havnens virksomhet gjennom havneavgiftene. Den sentrale rolle som brukerne dermed har i havnene, må reflekteres bedre i lovforslaget. DEF foreslår konkret:
 - Brukerne skal ha rett til å oppnevne representanter i havnestyret i kommunale havner, og i styret i havner organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap.
 - Ved utarbeidelse av strategiplan for nasjonale havner skal brukerne gis uttalelsesrett.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

- Det fastsettes en plikt for ansvarlig for havnedriften til å drøfte havnens virksomhet med brukerne (gjern i form av et brukerforum).
- Det må innføres sterkere konkrete tiltak for å sikre at de nasjonale interesser i havnene ivaretas i havnevirksomheten. Det må derfor fastsettes at staten skal oppnevne en viss andel av styrerepresentantene i havnestyrene.
- Havnene må være konkurransedyktige. De må være økonomisk og tidsmessig effektive for brukerne. Havneavgiftene må være konkurransedyktige, men må samtidig gi grunnlag for vedlikehold samt langsiktig utbygging og utbedring av havnene.

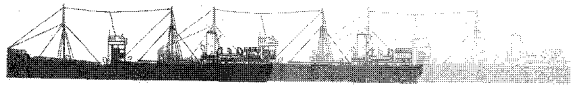
DEF er enig i at bestemmelsen om havneavgifter i den nåværende havne- og farvannsloven ikke videreføres i ny lov. Det bør imidlertid fastslås at vederlag for bruk av havn og for tjenester og ytelser knyttet til havnedrift fastsettes av havnestyret med sikte på konkurransedyktighet samt at de gir grunnlag for vedlikehold, utbygging og utbedring av havnen.

- Selvfinansieringsprinsippet må gjelde i den nye havne- og farvannsloven. Det innebærer at det vederlag som brukerne betaler for bruk av havnen, bare skal benyttes til havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring. Havneinntektene skal ikke kunne benyttes til finansiering av andre kommunale formål. I så fall ville vederlaget være en skatt.

DEF ser det som positivt at selvfinansieringsprinsippet er fastslått i § 7-5 første ledd.

DEF stiller seg negativt til at det er foreslått rett til utdeling av selskapets midler fra aksjeselskap eller interkommunalt selskap som forvalter havnevirksomhet. Dette gir grunnlag for å kreve høyere vederlag for havnetjenester enn hva selvfinansieringsprinsippet gir grunnlag for. Konkurransen mellom havnene kan ikke anses tilstrekkelig til å gi konkurransedyktige havneavgifter. Det foreslås derfor at den foreslåtte bestemmelse i § 7-6 om rett til utdeling av selskapets midler sløyfes. Forslaget innebærer at § 7-5 gjøres gjeldende ikke bare i kommunale havner, men i alle havner, alternativt i alle nasjonale havner.

- Det følger av DEFs standpunkt om at det ikke kan foretas utdeling av selskapets midler som foreslått i § 7-6 at det antagelig vil være lite aktuelt å organisere økonomiforvaltningen i havner som aksjeselskap. DEF er likevel ikke prinsipielt imot bruk av aksjeselskapsform, men det bør da være aksjeselskaper som ikke har økonomisk formål i samsvar med aksjeloven § 1-1 tredje ledd punkt 2.
- Det bør gis en generell klagerett til departementet over vedtak som treffes i utøvelse av havnevirksomhet. Erfaring viser at havnestyrer i en rekke tilfeller har tilsidesatt de eksisterende bestemmelser i havneloven i enkeltvedtak. Det er ikke tilstrekkelig å henvise slike saker til behandling i rettsapparatet p.g.a. den tid og de kostnader dette medfører.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

- Begrepene nasjonale havner, kommunale havner, private havner og statlige havner bør revurderes, idet de synes å angi forskjellige typer havner. Imidlertid kan f.eks. kommunale havner også være nasjonale havner.
- Det bør fastsettes en plikt til å gjennomføre strategiplaner vedtatt i samsvar med § 7-2.

2 HAVNEN SOM MONOPOLISTISK INFRASTRUKTUR

Havner er til dels av monopolistisk karakter. Som en del annen sentral samfunnsmessig infrastruktur representerer havnene et stykke på vei naturlige monopoler. Stykkgodshavnene, og særlig de som kvalifiserer til nasjonale havner, er såpass få at de står i liten direkte konkurranse med hverandre. Deres tilknytning til vei og jernbane på land innebærer ofte såpass avgjørende kriterier for brukerne at det foreligger få reelle valg. I østlandsområdet er det riktignok visse unntak til dette, hvor havnene i bl.a. Drammen og Moss kan være alternativer til Oslo havn.

Annen samfunnsinfrastruktur som veier og delvis jernbane stilles langt på vei vederlagsfritt til brukernes benyttelse (for jernbane betales det imidlertid for selve transporttjenesten). I havnene må brukerne derimot fullt ut finansiere havnens driftsutgifter og langt på vei kapitalutgifter, i hvert fall ved videreutvikling av havner. DEF vil da understreke at det er behov for en viss samfunnsmessig styring av vederlaget, dvs. havneavgiftene. Det kan ikke legges til grunn at konkurranse mellom havner i tilstrekkelig grad vil sørge for at havneavgiftene blir på et rimelig nivå.

Motsatt tilsier de nasjonale hensyn i havnestrukturen at lokale myndigheter ikke kan gis mulighet til å prise den lokale havnen ut av virksomhet. Kommunale interesser kan i enkelte tilfeller tilsi at havnen søkes nedlagt. Interessemotsetningene knyttet til Oslo havn kan være et eksempel på dette. Det kan imidlertid da ikke legges til grunn at konkurransen vil sikre alternative havner som på en rimelig måte imøtekommer de overordnede nasjonale transportinteresser.

DEF anbefaler således at den nye havne- og farvannslov gis en rammeregulering for fastsettelse av havneavgifter. Reguleringen bør følge modeller for vederlag av annen samfunnsmessig infrastruktur som f.eks. nett for elektrisitet og gass. Havneavgiftene bør således inneholde et vederlagselement som sikrer langsiktig videreutvikling av havnen, mens et annet driftskostnadselement bør baseres på konkurransemessige driftskostnader.

DEF er følgelig negativ til lovforslagets § 6-5. Vi mener det er uheldig, tatt den monopolistiske situasjonen i betraktning, at den som driver havnen skal kunne fastsette priser. Viser i denne sammenheng til pkt. 4.6 nedenfor.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

3 HOVEDINTERESSENE I EN HAVN

3.1 Innledning

Siktemålet i det følgende er for det første å vise hvordan brukerperspektivet gjør seg gjeldende når spørsmål vedrørende havnevirksomhet skal vurderes. For det andre er det viktig for DEF å understreke hvordan havnevirksomhet er totalt avhengig av brukerne, ettersom det er disse som finansierer drift og videreutvikling. Vi ønsker også å identifisere de hovedinteresser som finnes relatert til havnevirksomhet og hvordan disse til dels er kolliderende. For DEF er det av avgjørende betydning å ivareta de nasjonale interessene som eksisterer i norsk havnevirksomhet, fremfor de mer lokale og kommuneøkonomiske interessene.

3.2 En havn for brukerne

Havnens brukere er de aktører som benytter havnen for transportformål. Det er naturlig å sondre mot de transportører som bringer varer eller passasjerer til eller fra havnen fra "landsiden", altså med tog eller bil. Det vil innebære at brukerbegrepet forbeholdes transportører som er knyttet til skipsfarten. Videre kan brukerne defineres på bakgrunn av deres bidrag til finansiering av havnedriften, ettersom plikten til å betale havneavgifter påhviler brukerne. Brukerne består således av aktører innen sjøveis last- og passasjertrafikk.

Brukerne har per i dag ikke eierinteresser i havnen, men har likevel sterke økonomiske interesser som er knyttet til utøvelsen av eierrollen. Ettersom det er brukerne som finansierer driften av havnen, og som skal planlegge sin drift ut fra de tjenester havnen tilbyr, får de et eierlignende forhold til de midler som de skyter inn i form av havneavgifter. DEF ønsker at den nye havnelovgivningen i større grad tar hensyn til denne sammenhengen, ved at *lovgiver erkjenner at brukerne har et legitimt behov for å kunne påvirke anvendelsen av havnekassens midler*. Nærmere om brukernes innflytelse nedenfor under pkt. 3.3 annet avsnitt.

DEF ønsker å sikre at havnen har en langsiktig attraktivitet til støtte for både skipsfarten og landtransportsektoren i tilknytning til denne. Dette er også av vesentlig betydning for brukerne. Det må gjelde langsiktig forutberegnlighet med hensyn til havnens funksjonalitet og økonomi for at brukerne skal kunne foreta en langsiktig bruksplanlegging. Manglende attraktivitet og forutberegnlighet medfører usikkerhet som kan lede til at brukerne velger andre transportveier, hvilket igjen kan være fordyrende både samfunnsøkonomisk og næringsøkonomisk og ha uheldige miljømessige konsekvenser. Langsiktig forutberegnlighet er kun mulig dersom havnens økonomi forvaltes til havnens beste.

DEF ønsker en mer *helhetlig og brukervennlig regulering som ser realitetene i havnedrift i forhold til lokalisering av havner og tilstøtende områder*. Dette fordi havnens lokalisering vil kunne by på utfordringer i forholdet mellom kommunale og havnemessige interesser. En kommune har ofte en rekke andre interesser å ivareta som kan tenkes å være i strid med de havnemessige interessene. Det kan igjen vises til utbyggingen av Sydhavna i Oslo, hvor kommunen har regulert tilgrensende eiendommer til boligformål. Tatt i betraktning de krav som stilles til støy og



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

forurensning vil utbygging til boligformål i dette området kunne være til hinder for effektiv havnedrift. Det er derfor nødvendig at man i arbeidet med reguleringsplaner ivaretar havnens interesser slik at man i størst mulig grad kan sikre en effektiv havnedrift.

DEF er positiv til forslaget om de foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven § 9-4 om at bestemmelsen utvides til å omfatte havneplanlegging, slik at Kystverket deltar i slik planlegging (i særdeleshett de nasjonale havner og knutepunktshavner). Det bør i den forbindelse inntas en bestemmelse i havneloven som viser til plan- og bygningslovens bestemmelser, jfr tilsvarende bestemmelse i veglovens § 12. På denne måten vil viktige samfunnsmessige og transportpolitiske forhold knyttet til havner bli tatt høyde for i planarbeidet. Ettersom reguleringsplanen vil danne grunnlag for ekspropriasjon av nødvendig areal etter plan- og bygningsloven, vil man sikre at de ovennevnte hensyn knyttet til havner blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte. DEF foreslår derfor å innta en lovbestemmelse etter modell av vegloven § 12.

3.3 Ingen brukere – ingen havn

DEF vil understreke at enhver havn er etablert med utgangspunkt i et behov hos brukerne. Havnens grunnlag, eller eksistensberettigelse, er altså brukerinteressene. Etter hvert som tiden har gått, har andre samfunnsaktører opparbeidet seg berettigede interesser i havnene. DEF erkjenner selvsagt at for eksempel kommuner, turistnæring og miljøinteresser vil kunne ha behov for innflytelse over driften av havnen og havnens arealer. De senere årene har slike interessekonflikter blitt stadig tydeligere, og fra DEFs side understrekes det igjen at havnens utgangspunkt er brukerinteressene. Den nye havnelovgivningen må reflektere dette utgangspunktet.

DEF ser et klart behov for at *brukerne skal være representert i havnenes styrende organer*. Dette i kraft av å være de som reelt finansierer havnevirksomheten og fordi brukerne har klare legitime økonomiske interesser i havnens økonomiforvaltning. Vi er av den oppfatning at den nye havnelovgivningen også må erkjenne de forretningsmessige elementene, og det faktum at disse utgjøres av brukerinteressene. Brukernes rolle i havnens drift på kort og lang sikt må derfor etter vår oppfatning også gjenspeiles i havnens ledelse. Spesielt på grunn av informasjonshensyn er dette viktig, men også brukernes generelle påvirkningsmulighet i spørsmål som direkte kan angå dem er av stor betydning.

DEF foreslår at man oppretter et "brukerforum", bestående av den respektive havns faste brukere, som stemmer frem sin(e) styrerepresentant(er). Videre vil forumet være egnet til å øve innflytelse på strategiplan eller strategidokumenter, og bidra til å sikre brukernes interesser i slike. Et slikt forum vil også være egnet for direkte kommunikasjon med havnestyret.

Brukerinteressene vil best kunne bli ivare tatt ved at brukerne sikres reell innflytelse over havnens forvaltning. Dette vil for det første kunne gjøres ved at selvfinansieringsprinsippet videreføres og tydeliggjøres i den nye lovgivningen. For det andre er det viktig at den nye lovgivningen sikrer brukerne tilstrekkelig innflytelse over havnens forvaltning i form av en adekvat brukerrepresentasjon i havnens styrende organer.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

3.4 De nasjonale interesser

DEF mener at *loven som helhet bør sikre havnene mot kommunale inngrep*, uten at denne "sikringen" er et inngrep mot kommunene selv. Loven skal beskytte havnevirksomheten og ikke kunne benyttes som et instrument for kommunene til å disponere over havnekassens midler. For en vurdering av havner og havnevirksomhet må det, som for vei og bane, anlegges et nasjonalt perspektiv.

I Regjeringens Soria-Moria-erklæring er havnenes betydning også viet oppmerksomhet. Det slås fast i erklæringens femte kapittel at "Kyst-Norge er viktig for verdiskapingen i landet. Derfor er sjøtransport og havner en viktig del av transportpolitikken." Videre sies det at "for å få mer gods over på båt, må havnene opprustes slik at også overgangen til og fra båt bedres." Det er med andre ord et uttalt mål fra regjeringshold at havnene skal satses på. På den konkrete opplistingen om hva Regjeringen vil gjennomføre er følgende tre punkter av stor betydning i denne sammenheng:

- styrke vedlikeholdet av sjøvegen med havner, farleier, fyr og merketjenester
- videreutvikle havnene som logistikknutepunkt
- ha en samlet vurdering av alle gebyrer og avgifter innen sjøtransport, slik at sjøtransport gis like konkurransevilkår med landtransport.

Etter DEFs mening bør disse overordnede mål utgjøre noe av bakteppet ved gjennomgangen av lovforslaget. Videre er det for oss av overordnet betydning å sikre en fortsatt drift og videreutvikling av norske havner. Etter vår mening er lovforslaget, slik det foreligger nå, ikke fullstendig egnet til å ivareta dette formålet.

DEF mener at det er svært viktig å *beholde statlig styrerepresentasjon i havnestyrene for å ivareta de nasjonale interessene*. Dette må som et minimum gjelde for de nasjonale havner. DEF er således sterkt uenig i departementets forslag om å avskaffe ordningen med obligatoriske representanter. Vår mening bygger på det syn at nasjonale havner må drives ut fra en overordnet nasjonal målsetning og med nasjonale virkemidler der statlig styrerepresentasjon vil være en forutsetning. Som nevnt er det tale om nasjonale transportinteresser og slik DEF ser det er det ikke tilfredsstillende med alene kommunalt utpekte representanter. Dette synspunktet gjelder uavhengig av hvilken organisasjonsform de ulike nasjonale havner velger å drive havnevirksomhet i. I alle tilfelle bør staten v/ departementet sikres innflytelse i saker vedrørende avhending, avvikling eller andre forhold av vesentlig betydning for havnevirksomheten.

DEF understreker at hvis konstruksjonen med nasjonale havner skal få betydning i praksis, er det viktig at også staten sikres en tilstrekkelig grad av bestemmende innflytelse med hensyn til lokalisering og finansiering av havner samt beslutningsdyktig representasjon i den enkelte havns styrende organer. Dette vil sikre en overordnet og helhetlig forvaltning av de nasjonale havnene. På dette punktet mener vi at lovutkastet er mangelfullt.

3.5 De kommunale interesser

Uavhengig av om en havn er gitt status som nasjonal havn eller ikke, vil havnen alltid være fysisk lokalisert i en eller flere kommuner. Videre vil kommunen eller kommunene stå som eier eller eiere av havnen. De kommunale interessene vil derfor alltid være et tema under arbeidet med driften av den enkelte havn. DEF vil som brukerrepresentant understreke at vi ikke har vanskeligheter med å se de klare interesser kommunen og dens innbyggere har i å påvirke driften av havnen.

Problemer kan imidlertid oppstå når havnen befinner seg i en kryssild mellom kommunens og brukernes interesser. I praksis vil det gjerne være havnens realkapital, nærmere bestemt tomtearealene, og havnens øvrige midler i havnekassen, som kan bli en kilde til konflikt med kommunen.

Oslo havn kan stå som et eksempel på dette. Fjordbyvedtaket i Oslo kommune stiller havnen overfor store økonomiske, konkurransemessige og planmessige utfordringer. Det er rimelig at eiendommer som tilhører havnekassen, frigjøres for byutvikling dersom havneeffektivisering med tiden gjør deler av havneeiendommene unødvendige for havneformål. Inntektene fra slike eiendomssalg må imidlertid fullt ut benyttes til utbygging av ny havn som da nødvendiggjøres.

DEF har erfart at havnekassens midler i økende grad har kommet under press fra kommunale myndigheter. Kommunene søker således i økende grad å finne veier for å finansiere ordinære kommunale formål med havnekassens midler. DEF viser igjen særlig til erfaringene fra Oslo. Vi viser videre til klagesaker hvor de kommunale politiske representanter i havnestyret har benyttet sitt flertall til å stemme igjennom vedtak om bruk av havnekassens midler til andre formål enn havneformål. DEF har funnet det nødvendig å påklage enkelte slike saker fordi vedtakene er i strid med det grunnleggende selvfinansieringsprinsippet i dagens havnelov. DEF anser at disse erfaringene understreker behovet for å tydeliggjøre selvfinansieringsprinsippet i en havnelov. Nærmere om selvfinansieringsprinsippet nedenfor under hovedpunkt 4 om havnekapitalen.

Fra DEFs side understrekes det *at havnekassens midler og eiendomssalg ikke må trekkes inn i finansieringen og gjennomføringen av byutvikling*. I Oslo har det vært flere forsøk på å benytte havnekassens midler og eiendommer for et slikt formål, noe som ville vært i strid med havnelovens regler. Erfaringene fra Oslo viser at dette må gjøres klarere i en ny havnelov for å unngå at aktører setter til side dette grunnleggende prinsippet i havneloven. En tilsidesettelse i Oslo ville kunne ha truet finansieringen av utbyggingen av Sydhavna, hvor havnekassens midler selv etter salget av Tjuvholmen bare vil kunne finansiere omtrent halvparten av de antatte utbyggingskostnader, mens resten vil måtte finansieres midlertidig med fremmedkapital i påvente av salg av andre eiendommer.

De store utbyggingskostnadene for Sydhavna understreker behovet for at havnekassens midler må bygges opp langsiktig og utelukkende beholdes for havneformål. Dette må skje i et langsiktig perspektiv. Dersom det hadde vært åpnet for at havnekassens midler kunne anvendes for andre kommunale formål, ville det vært et åpent spørsmål om utbyggingen kunne ha vært finansiert og gjennomført på



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

en måte som sikrer en effektiv havnedrift i samsvar med de nasjonale samfunnsøkonomiske og næringsøkonomiske behov.

Forholdet til kommunen tilspisses ved spørsmålet om det økonomiske og transportpolitiske ansvaret for flyttingen av havnen i forhold til lokalisering av havner av samfunnsmessig betydning utover kommunalt eller regionalt behov. Kommuners motstand mot havnedrift kom også til uttrykk i spørsmålet om etablering av en eventuell sentralhavn som et alternativ til Fjordby-utviklingen i Oslo. Vi kunne altså vært i en situasjon hvor summen av kommunale vedtak kunne umuliggjøre rasjonell havnevirksomhet i Osloregionen med direkte negative samfunnsmessige konsekvenser.

Etter DEFs mening ivaretar ikke lovforslaget nasjonale interesser på en tilfredsstillende måte.

3.6 Nasjonale havner

NTP for perioden 2006-2015 slår fast at norske havner skal organiseres på to nivåer: nasjonale havner (knutepunktshavner) og øvrige havner. De nasjonale havnene vil utgjøres av Oslo, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Karlsund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø, samt eventuelt andre knutepunktshavner av samfunnsmessig betydning.

Transportplanen slår videre fast at eventuelle offentlige virkemidler overfor havnene bør rettes mot de nasjonale havnene. Slike virkemidler kan tenkes å være av finansiell, juridisk og organisatorisk karakter. Særlig fremheves muligheten for statlig støtte til investeringer i landverts og sjøverts infrastruktur samt statlig plikt til proporsjonal deltagelse for ikke-kommersiell utnyttelse.

Etter DEFs mening er ikke NTP særlig utførlig når det gjelder den nærmere betydning av det å ha status som nasjonal havn. Dette skyldes øyensynlig at myndighetene foretrekker å se transportplanen og revisjonen av havne- og farvannslovgivningen i sammenheng, og ettersom lovarbeidet er forsinket, må NTP avvende situasjonen.

Departementet foreslår i lovforslaget å videreføre og styrke skillet mellom nasjonale og øvrige havner. Videre foreslås det at det er departementet selv som utpeker nasjonale havner og at lovforslagets § 7-2 kun retter seg mot disse. DEF mener at loven er best egnet til å skille mellom nasjonale og øvrige havner. Dette for å sikre en forutberegnlighet for så vel havnene som brukerne av de nasjonale havnene. For disse havnene er DEF av den oppfatning at de nasjonale interesser må slå igjennom overfor øvrige interesser, og at dette må være førende for forvaltningen og driften.

DEF vil understreke at vi ser positivt på det forhold at Norges viktigste havner gis et annet fokus enn de mindre havnene. For vår egen del er det vesentlig at samfunnets ulike aktører innser at Oslo havn har en særegen rolle som knutepunkt for store deler av næringslivet, ikke bare i Oslo, men i store deler av Norge.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

I utkastet til ny havnelov er det inntatt et skille mellom nasjonale og øvrige kommunale havner. DEF finner det hensiktsmessig at sontringen mellom ulike former for havner inntas i loven, forutsatt at skillet er reelt og de nasjonale havnene får et lovregulert vern mot kolliderende interesser.

4 HAVNEKAPITALEN

4.1 Innledning

Departementet har skissert tre alternative modeller for forvaltningen av havnekassen i fremtiden. Det første er å videreføre gjeldende rett. Det andre er å avskaffe den særlige økonomiforvaltningen og organisere havnekassen som andre virksomheter i kommunal sektor. Det siste alternativet er å videreføre den egne økonomiforvaltningen, men å gi større kommersiell frihet til å disponere over midlene samt åpne for utbytteadgang for kommunene. Dette siste alternativet åpner også for avvikling av havn mot at havnekassens midler benyttes til andre havneformål.

DEF mener at gjeldende rett må videreføres, og vi vil begrunne dette nedenfor. Siktemålet i denne delen av uttalelsen er for det første å se hvilke følger det bør ha at havnene er finansiert av brukerne. For det andre ønsker vi å belyse viktigheten av at havnekassen/havnekapitalen er selvstendig og utenfor kommunenes øvrige midler. Vi vil også komme inn på selvfinansieringsprinsippet og forklare hvorfor DEF ser det som absolutt nødvendig å videreføre dette i ny lovgivning.

4.2 Havner er brukerfinansiert

Havnekassen/havnekapitalen er bygget opp ved havneavgifter m.m. betalt av brukerne. Etter DEFs oppfatning er det av sentral betydning at havnene er konkurransedyktige. De må være økonomisk og tidsmessig effektive for brukerne og samtidig ha en optimal lokalisering. Norske havner står i konkurranse med fornyede havner i andre land med veiforbindelse til Norge (f.eks. Gøteborg) så vel som med vei- og banetransport. Dette vil imidlertid kunne representere nasjonaløkonomiske dårlige løsninger for landet. Norges lange kystlinje gir grunnlag for at transporten gjennom havnene vil kunne være både den beste nasjonaløkonomiske løsningen og den mest effektive løsning for næringslivet. Dette er også slått fast i NTP, hvor det fremgår at "[n]æringslivets behov og krav til sjøtransport er i endring, og transportkostnadene må reduseres for å sikre konkurransedyktighet".

For å sikre konkurransedyktigheten mener DEF at er det *nødvendig at brukere av havnen ikke pålegges større avgifter, gebyrer og andre kostnader (vederlag) ved bruk av havnen enn det som er nødvendig*. Videre er det av sentral betydning å fordele det samlede gebyrproveny mellom de ulike fartøyssegmentene på en hensiktsmessig måte. DEF er også av den oppfatning at brukerne i større grad enn tilfellet er i dag tas med i beslutningsprosessen knyttet til fastsettelse av gebyrer og avgifter. Det vil med andre ord være av stor betydning at prinsippene om objektivitet, proporsjonalitet, transparens og ikke-diskriminering legges til grunn ved fastsettelse av avgifts-, gebyr- og vederlagsberegningen.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

De lover som i dag regulerer havner og farvann med tilhørende forskrifter (herunder havne- og farvannsloven og losloven) har regler som til en viss grad ivaretar disse prinsippene.

Av forskrift om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering mv. av 2. desember 1994 nr 1077 § 1 følger at "[h]avneavgiftene skal sammen med havnens øvrige inntekter bringe til veie de midler havnen trenger til administrasjon, drift, vedlikehold og nødvendig utbygging av anlegg, installasjoner m.v. *Basis for avgiftene skal være havnens kostnader og utgifter*".

Av forskrift om hvilke kostnader de forskjellige havneavgifter skal dekke av 2. desember 1994 nr 1070 § 2 følger at "[a]vgiftene skal, sammen med eventuelle vederlag og øvrige inntekter, innbringe det som er *nødvendig for at havna skal dekke sine betalingsforpliktelser*, så som utgifter til administrasjon, drift, vedlikehold og utbygging. Herunder skal det være anledning til å anvende avgiftsinntektene til opplegg av fonds i rimelig utstrekning". Begge disse forskriftsbestemmelsene er etter DEFs oppfatning et utslag av det ovenfor beskrevne selvfinansieringsprinsippet.

Bestemmelse om kostnadsfordeling finnes også i losloven av 16. juni 1989 nr 59 § 16, hvor det fremgår at fordelingen av gebyrer skal så vidt mulig skje i henhold til de kostnader den enkelte brukergruppe forårsaker.

DEF anser det viktig at *prinsippene om kostnadsansvar, objektivitet, proporsjonalitet, ikke-diskriminering og transparens kommer sterkere til uttrykk i et nytt regelverk*. En særlig grunn til dette er å motvirke krysssubsidierting av enkelte skipstyper/områder/brukergrupper.

Når det gjelder havnegebyrer vil det etter DEFs oppfatning være hensiktsmessig å operere med en fri gebyrmodell, slik at det ikke nødvendigvis er de samme gebyrer i alle havner, men tilpasset lokale forhold. DEF er således også positiv til innføring av kommersielt begrunnede rabattordninger. Dette vil også kunne fremme konkurransen havnene imellom, slik at brukerne kan ha flere reelle alternativer å velge mellom, både regionalt, nasjonalt og i Nord-Europa.

DEF ønsker at *brukerne får større delaktighet og innflytelse i beslutningsprosessen i fastsettelsen av avgifts- og gebyrnivået for det enkelte år*. Dette vil bidra til å sikre at prinsippet om at avgifter og gebyrer skal tilsvare havnens kostnader og utgifter. I tillegg må ikke bare lovbestemte gebyrer, men også andre vederlag og havnegebyrer være gjenstand for høring. I en ny lovgivning må dette etter DEFs syn endres. I tillegg anser DEF det som viktig at brukerne gis anledning til å kunne påklage fastsettelse av avgifter og gebyrer som etter brukernes oppfatning klart overstiger det nivå som er nødvendig for å dekke havnens kostnader og utgifter. For å ivareta prinsippet om å allokere kostnader til de som påfører dem, vil en sterkere delaktighet fra brukerne også kunne medføre at man unngår diskriminerende forskjellsbehandling mellom de ulike brukerne av havnen. Da kan man i størst mulig grad unngå krysssubsidierting. Retten til og saksbehandling ved klage må, som nevnt i pkt. 5.5, klargjøres i loven.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

4.3 Havnekapitalens selvstendighet

Dagens modell for økonomistyring ved norske havner har lange historiske røtter, og vi finner det viktig i forhold til arbeidet med en ny havnelov å minne om økonomistyringens historikk.

Allerede i 1738 ble det slått fast at havnens økonomi er et eget, lukket system, i og med at den såkalte mudderavgiften ble ansett å være øremerket til mudring. Prinsippet om at havneavgifter ikke kunne betraktes som alminnelige skatteinnbetalinger til myndighetene har stått fast siden den gang

Opprinnelig ble havnene ansett å være et statlig anliggende. Etter vedtagelsen av lov av 10. juli 1894 om Havne- og Ringevæsenet m.v. ble havnene ansett for også å være et kommunalt anliggende. Men i motsetning til øvrige kommunale forhold ble driften av havnene underlagt en sterk statlig styring. Dette skyldtes blant annet at havnene også var av betydelig nasjonal interesse. Videre ble havnenes økonomi adskilt fra kommunenes økonomi, ettersom havnene hadde egne inntekter, og selv skulle besørge egen utgiftsdekning. I forhold til den enkelte kommune som huset en havn, skulle havnen verken utgjøre en økonomisk byrde eller en direkte inntektskilde.

Dagens prinsipp om at havnens økonomi skal holdes adskilt fra kommunens økonomi ved at avgifter, gebyrer m.v. som innkreves fra brukerne ikke skal benyttes til annet enn havneformål (heretter benevnt "selvfinansieringsprinsippet") ble således stadfestet ved loven av 1894, men prinsippet har altså røtter enda lenger tilbake.

Før vedtagelsen av loven av 1894 ble en havn betraktet som et eget rettssubjekt. Etter 1894 ble havnen innlemmet som en del av kommunen som rettssubjekt. Denne innlemmelsen i kommunesektoren vakte motstand, herunder frykt for at havneavgiftene skulle benyttes til å finansiere annen kommunal virksomhet, men ble til slutt vedtatt mot at man opprettholdt selvfinansieringsprinsippet i dagens havnelov

DEF mener det er helt vesentlig at disse grunnleggende prinsipper for havnevirksomhet videreføres i en ny havnelov. Utviklingen og driften av havnene er finansiert av brukerne ved at havneavgiftene øremerkes for dette formålet. Selvfinansieringsprinsippet motstykker er at havneavgiftene ikke kan brukes til annet enn havneformål. Betydningen av havnene for norsk transport- og næringsvirksomhet tilsier at prinsippene videreføres i en mer klargjort form i en ny havnelov, som vi kommer tilbake til nedenfor.

Begrepet havneformål er tett knyttet opp til begrepet havnekassee. I nåværende lovgivning er havnekassen kortfattet omtalt i § 23 fjerde ledd, som kun bestemmer at de avgiftsmidler havnen mottar skal "...holdes adskilt i en egen havnekassee". Kommunekassen er ikke nevnt som havnekassens motstykker, men det er underforstått.

I lovforslagets § 7-4 er betegnelsen "havnekassee" byttet ut med "havnekapital". Forutsatt at den nye terminologien ikke innebærer noen realitetsendring i forhold til havnekassens/havnekapitalens selvstendighet i forhold til kommunens øvrige midler og at denne fortsatt er øremerket havneformål, er navneendringen uproblematisk for DEF.

I § 7-4 første ledd defineres hva som inngår i havnekapitalen. Lovutkastets forslag bidrar til en viktig presisering av selvfinansieringsprinsippet ved at man eksplisitt trekker en grense i forhold til kommunekassen.

Etter DEFs mening tilsier også konkurransemessige hensyn at selvfinansieringsprinsippet gis en fremtredende plass i den nye havnelovgivningen.

DEF vil minne om at den enkelte havn som hovedregel vil befinne seg i en konkurranseutsatt posisjon, både i forhold til andre havner, og i forhold til andre transportformer. Havner vil konkurrere seg imellom om den samme skipstrafikken. Varetransport kan også ordnes med andre transportformer, som bil, tog og fly, eventuelt i kombinasjon med havneanløp til en annen havn i regionen.

Det vil særlig være nivået på avgiftene, havnens fasiliteter og tilknytning til infrastruktur og markeder som vil være av betydning for konkurranse situasjonen. Vi ser at som en konsekvens av konkurransen, vil fastsettelsen av havnens avgiftsnivå være styrt av konkurransemessige hensyn i større grad enn av havnens faktiske utgiftsnivå på kort, og særlig på lang, sikt. I en konkurranseutsatt situasjon vil havnens selvfinansieringsprinsipp bli satt på prøve, og da vil det være spesielt viktig at ikke havnekassens midler anvendes til prosjekter utenfor havneformålet, altså til prosjekter som ikke vil være til havnens beste.

4.4 Selvfinansieringsprinsippet

For DEFs del er det *av vesentlig betydning at selvfinansieringsprinsippet ivaretas ved utarbeidelsen av den nye havne- og farvannslovgivningen.* I dette ligger ikke bare at prinsippet *videreføres*, men også at man *presiserer* innholdet av prinsippet i den nye loven. Som nevnt har prinsippet om at havnen er en egen, lukket økonomi, stått sterkt over lang tid, og det er en rekke grunner til at vi som havnebruker fremhever selvfinansieringsprinsippet i forbindelse med lovarbeidet.

I dagens havne- og farvannslov er § 23 fjerde ledd den eneste referanse til selvfinansieringsprinsippet. Etter vår mening er dette prinsippet så sentralt for havnens funksjon at det bør løftes til et prinsipielt nivå i den nye lovgivningen. Da lovforslaget har en formålsbestemmelse i § 1-1, foreslår DEF at det i denne *fastslås at norske havner er selvfinansierende i den forstand at brukernes innbetalinger til drift av havnen kun skal kunne anvendes til havneformål.*

DEF foreslår å løfte selvfinansieringsprinsippet fastslått i ne ovenfor nevnte forskrifter opp i lovens formålsparagraf. Etter DEFs mening vil dette *videreføre selvfinansieringsprinsippet, samt sette dette inn i rett perspektiv og synliggjøre prinsippets betydning og lange tradisjoner i norsk havnedrift.*

En slik formålsbestemmelse må likevel ikke avskjære muligheten for annen finansiering av havnedrift, for eksempel ved at staten eller kommunen, i den grad det er forenlig med konkurransereglene, anvender økonomiske virkemidler for å drifte eller delta i videreutviklingen av eventuelle nasjonale havner, hvilket vil si havner som skal fungere som knutepunkt for regionene havnen befinner seg i. I samme grad



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

må kommunene, som ledd i styrkingen av næringsgrunnlaget i sin region, ha tilsvarende mulighet til å anvende økonomiske virkemidler i forbindelse med sikring av havnedriften. Det er for eksempel i dag ikke uvanlig at enkelte kommuner lar sine havner gå med underskudd uten at dette får betydning for havnedriften.

Selvfinansieringsprinsippets innhold er tydeliggjort i lovforslaget ved at begrepet havneformål presiseres i § 7-5 første ledd. DEF er av den oppfatning at en definisjon av begrepet i tråd med havnelovutvalgets forslag er meget viktig som et ledd i tydeliggjøringen av selvfinansieringsprinsippet.

DEF finner videre grunn til å påpeke at forholdet mellom selvfinansieringsprinsippet/kostnadsansvarsprinsippet og et mål om økonomisk overskudd for bruk til annet enn havneformål ikke nødvendigvis korresponderer. Om brukerne av havn og havnetjenester skal betale den kostnaden deres bruk medfører, vil det nødvendigvis ikke bli et overskudd utover de mindre tilleggsbeløp som går til fremtidige investeringer og planlagt vedlikehold. Det havnen tar betalt for sine tjenester utover dette, med det mål for øye å skaffe kommunen som eier et overskudd, vil reelt kunne bli å anse som en kommunal særskatt. Dette er ikke tråd med målet om å gjøre sjøtransporten mer konkurransedyktig, men vil kunne føre til en svekkelse av dennes konkurranseevne i forhold til andre transportformer.

4.5 Regulert anvendelsesadgang uavhengig av organisasjonsform

Når det gjelder anvendelsen av havnekapitalen, er denne knyttet opp mot begrepet havneformål. Dette innebærer en videreføring av dagens system, hvilket i hovedsak har vært tilfredsstillende frem til nå. Ordningen vil derimot ikke fungere tilfredsstillende hvis man vedtar forslaget om å åpne for at havner skal kunne drives som helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskaper. Ved valg av denne selskapsformen, vil man stå overfor problemstillinger knyttet til adgangen til å dele ut utbytte samt andre disposisjoner som ikke er forenlig med effektiv havnedrift.

Etter DEFs mening går lovforslagets § 7-6 annet ledd for langt i å åpne for bruk av havnekapital til formål som ikke relaterer seg til havnevirksomhet. En slik fleksibilitet ved valg av selskapsform vil gå på bekostning av havnens selvfinansieringsprinsipp. Spesielt i forhold til havnens langsiktige investeringsbehov, vil et forslag som § 7-6 annet ledd kunne innebære en trussel. Vi er bekymret for at en slik løsning vil åpne for en tapping av havnekassens midler, og dermed undergrave havnens mulighet til å fungere som en forretningsmessig attraktiv havn i en utsatt konkurransesituasjon.

Vi vil minne om at en havn utgjør en infrastruktur som er planlagt og finansiert på meget langsiktig basis. Havnen har utgifter som påløper både på kort og lang sikt. Oslo havn er i disse dager et godt eksempel på en havn som må planlegge ut fra et langsiktig investeringsbehov. Ettersom denne havnen nå blir stilt overfor et vedtak om flytting med tilhørende krav om betydelige nyinvesteringer, er det av avgjørende betydning for Oslo havn at havnekassen kan bygge opp store fond over tid gjennom realisasjon av havnens faste eiendommer som avsetning til definerte fremtidige investeringer. Selv i dagens situasjon med muligheten til å realisere fast eiendom, vil ikke havnekassens midler være tilstrekkelige til å finansiere utbyggingen av den nye



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

Sydhavna. Et slikt investeringsbehov vil ikke i tilstrekkelig grad være hensyntatt ved at man setter av midler til "vedlikehold, nyanlegg fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet" så lenge størrelsen på avsetningene ikke er nærmere definert. Grensene for begrepene som her begrenser adgangen til utdeling er uklare, med det resultat at eierne av en havn som er organisert som et aksjeselskap vil kunne tolke dette uforholdsmessig snevert i forhold til det reelle investeringsbehovet.

4.6 Havnegebyr

DEF er kritiske til at havnene får en fri prisfastsettelse på grunn av monopolsituasjonen. Vi stiller oss tvilende til om en slik ordning vil bidra til å nå de uttalte målsetninger for havnevirksomheten i landet.

For den situasjon at departementet fastholder den frie prisfastsettelsen, mener DEF at en eventuell *prispolitikk i strategiplanen som et minimum må binde kommunen*. Dette for å unngå at de overpriser havnetjenester med det mål å begrense trafikken slik at havnen kan avvikles og havnearealer avhendes eller benyttes til annet enn havneformål. Å bidra til en reell konkurranse er et annet hensyn bak synet om å unngå overprising. Hvis målet om en mer effektiv drift skal nås, er det viktig at de ulike havnestyrene rent faktisk organiserer arbeidet på en konkurransedyktig måte.

DEF anser det hensiktsmessig med en fri gebyrmodell i havnene som er tilpasset lokale forhold, gjerne uttrykt som en unntaksbestemmelse, i den grad departementet ønsker å lovfeste gebyrartene.

Beregningen av skipsgebyrene må i så fall baseres på bruttotonn, slik at den i dag delvis benyttede "G"-faktor bortfaller. Bruttotonn er det grunnlaget som anvendes i andre land.

Anløpsgebyr

DEF er av den oppfatning at anløpsgebyret må bortfalle, og i stedet inkorporeres i statens kystgebyr. Alternativet er etter vår oppfatning at anløpsgebyret inkorporeres i havnens kaigebyr. Det etter vårt syn ikke behov begge disse gebyrartene.

Kaigebyr

Etter DEFs oppfatning vil det være hensiktsmessig å utvide området for kaigebyr, slik at dette dekker både bruk av havnens kaier og fortøyningsinnretninger.

Varegebyr

Hva gjelder varegebyret anser DEF at dagens praksis med hensyn til beregning av gebyr på basis av forholdet mellom mål og vekt, adgang, enhetspriser m.v. bør videreføres. Det vil følgelig etter vår oppfatning ikke gjøres endringer i det någjeldende regimet hva gjelder varegebyret.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

Passasjergebyr

Passasjergebyr kan oppebæres for tonnasje som ikke betaler varegebyr eksempelvis cruiseskip.

Passasjerferger, hvor rederiene bekoster egne fasiliteter, holdes utenfor.

5 ORGANISASJON

5.1 Ulike organisasjonsformer

Etter DEFs oppfatning er spørsmålet om egnet organisasjonsform å "begynne i feil ende". Vi mener at man først må sette rammene for adgangen til å disponere over havnekassens midler, dernest kommer spørsmålet om valg av organisasjonsform. Høringsnotatet kan se ut til å ha valgt en omvendt løsning. Vi mener altså at anvendelsesadgangen må fastlegges som et overordnet prinsipp, uavhengig av organisasjonsform. Hvis det medfører at aksjeselskapsformen blir mindre interessant for havnedrift, så er det et underordnet problem, om enn et problem overhodet. Det sentrale er at havnen sikres en reell mulighet til å ivareta sine økonomiske behov i tråd med selvfinansieringsprinsippet.

5.2 Begrenset størrelse på styre

DEF ser det som et overordnet mål at alle havner av et visst omfang og betydning administreres av et styre. Dette gjelder uavhengig av den organisasjonsform som måtte være foretrukket for den enkelte havn.

Vi foreslår at man *lovfester et begrenset antall styrerepresentanter*, eksklusive eventuelle ansattrepresentanter i henhold til gjeldende lovmessige kvoter. Vi tror at dette kan bidra til økt handlingskraft og mindre byråkrati. Havnens styre må i størst mulig grad være operativt og delta aktivt i driften av havnen. For at et styres handlingskraft ikke skal svekkes av unødvendig byråkrati, vil det etter vår mening være fordelaktig med et tak på åtte – ni styremedlemmer. Den alminnelige størrelse på styre i aksjeselskaper kan her være til veiledning.

5.3 Skillet mellom forvaltning og drift

Loven bør fastsette en ramme for eierskap og ansvar for havnevirksomhet. I forlengelsen av dette bør det også skilles mellom eierskap/forvaltning og drift/ledelse.

Forvaltningen av havnen bør i stor grad følge av strategiplanen, nærmere om denne nedenfor i pkt. 5.4. I forvaltningen av havnen ligger disponeringen av selve arealene, kaier, infrastrukturen mv. Her hører selve myndighetsutøvelsen til, derunder eierrådighet og kompetanse til å sette bort driften til eksterne operatører. Den økonomiske forvaltningen av havnen bør fortsatt skje etter selvfinansieringsprinsippet, slik vi kjenner det i dag. Prinsippet innebærer som kjent at alle midler havnen får inn av brukerne skal gå til havneformål.



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

Det bør ikke være adgang til å ta ut utbytte fra forvaltningen av infrastruktur. Et sammenlignbart eksempel er vei og bane. Her finnes det ikke noen innkreving av midler som fører til utbytte f.eks. for veier som går igjennom en kommune. DEF kan ikke se noen grunn til at transport som skjer via sjøveis infrastruktur skal ha et økonomisk formål. Det bør være et mål for ny lovgivning, slik som i Soria-Moria-erklæringen, å bidra til at sjøtransport er et konkurransedyktig alternativ.

Forvaltningen av slik infrastruktur bør ikke ha, og har ikke for annen eller konkurrerende infrastruktur, økonomisk vinning som mål. Både vei og bane er til sammenligning gjenstand for bevilgninger og, som for havner, av et nasjonalt og allmenntilgynnsomt formål. Imidlertid kan selve *driften* av f.eks. bane og havn ha som mål å være effektivt, kostnadsbesparende og gi en økonomisk vinning for operatører, hva enten det er private aktører, offentlige aktører eller slike i kombinasjon.

Driften av havnen bør søke størst mulig effektivitet. Å stimulere til konkurranse mellom ulike operatører innen samme havn og mellom ulike havner, vil kunne bidra til dette. For driften bør det være utbytteadgang for operatørene, hva enten dette er private eller offentlige aktører.

Forvaltningen av havnen kan skje etter ulike modeller som AS, KF, IKS osv. *I alle tilfelle, og især om man organiserer seg i et AS, bør et ikke-økonomisk formål vedtektfestes.* Videre bør et slikt selskaps vedtekter være gjenstand for godkjenning av departementet. Slik kan man sikre at et eventuelt overskudd vil brukes til videreutvikling, vedlikehold o.l. av havnen, altså til havneformål. En lignende organisering har man for eksempel hva gjelder forvaltningen av idrettens nasjonalanlegg. Kvittfjell kan tjene som eksempel, der forvaltningsorganet Kvittfjell Idrett er et AS. Deres formål er å ivareta anleggets interesser, og garantere for en drift som gjør at anlegget tilfredsstiller kravene til en nasjonalanlegg. Overskuddet skal uavkortet brukes til re-investeringer i anlegget.

En slik ordning kan tenkes for forvalter av (nasjonal)havner. Et (kommunalt eid) AS som eier havnearealene kan ha som formål å sørge for at havnen tilfredsstiller kravene til en nasjonalhavn slik at selskapets oppgave er å videreutvikle havnen i tråd med brukernes krav til fasiliteter osv. Et eventuelt overskudd øremerkes til havneformål og behandles med de samme begrensinger som gjelder dagens havnekasse/havnekapital. DEF ønsker for havnevirksomhet organisert i et aksjeselskap eller interkommunalt selskap at *vedtektene fastslår et ikke-økonomisk formål*, slik at overskuddet av virksomheten skal benyttes til havneformål. Videre ønsker vi at *vedtektene skal godkjennes av departementet før selskapet får tillatelse til å drive havnevirksomhet.*

5.4 Strategiplanen

DEF ønsker å *innta konkrete mål for nasjonale havner i lovens forslag til formålsparagraf i § 1-1.* Videre er det ønskelig å innta en klar definisjon på "nasjonal havn" i forslaget § 1-4. Bakgrunnen for dette er at DEF vil synliggjøre betydningen av å opprettholde og videreutvikle de nasjonale havner i langt større grad enn slik lovutkastet foreligger nå. En tydeliggjøring av nasjonale havner, samt definere



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

overordnede mål for disse, vil kunne bidra til økt fokus på disse havners viktighet i de nasjonale transportkjedene.

Etter DEFs mening bør NTP gi føringer og oppstille kriterier for strategiplanen nevnt i lovforslagets § 7-2 annet ledd. Imidlertid har NTP et begrenset tidsperspektiv, og kan endres ved revisjon. Begrepet "strategiplan" mener vi er for vagt og derfor bør strategiplaner utarbeidet for nasjonale havner således være bindende utover den til enhver tid gjeldende NTP. En vedtatt strategiplan bør også være bindende for den enkelte havnekommune, og det bør pålegge dem en gjennomføringsplikt av mål og oppgaver definert i strategiplanen.

Forutsatt at de ovennevnte endringer gjennomføres, kan strategiplanen være et hensiktsmessig instrument. Den kan videre vise seg som et godt virkemiddel for å ivareta nasjonale interesser i forhold til forutberegnlighet. Det gir også en sikkerhet at departementet skal godkjenne planen, da denne også vil kunne ivareta statens behov for informasjon om at vedtatte, langsiktige planer oppfylles.

5.5 Klageadgang

DEF ønsker at *den klageordning som eksisterer i dag videreføres i et nytt regelverk*. Et av hovedformålene med å definere klarere innholdet av begrepet "havneformål" vil være å begrense det tolkningsrom som i dag ligger i begrepet. Både kommunen, havnen, havnens brukere og søkere om midler til ulike formål vil være tjent med større grad av forutsigbarhet, og den foreslåtte definisjonen i lovforslaget vil kunne bidra til dette. Det vil imidlertid fortsatt være behov for et system som gir adgang til å klage på avgjørelser fattet av de enkelte organer.

5.6 Avvikling av havn

I lovforslagets § 7-8 er avviklingen av en havn regulert. Imidlertid sier forslaget ingenting om vilkår for å avvikle en havn, men konsentrerer seg alene om bruken av havnekapitalen. Etter DEFs mening bør *bestemmelsen også inneholde relativt strenge begrensninger i forhold til når en havn kan avvikles*.

DEF vil understreke viktigheten av at midler fra havnekassen/havnekapitalen til en avviklet havn benyttes til re-investeringer med havneformål. Det er etter vår mening ikke tilstrekkelig at slike midler benyttes til å fremme sjøverts ferdsel, da dette ikke er et klart havneformål. Gjenværende midler fra en nedlagt havn bør gå til videreutvikling av annen havn eller til utvikling av ny sentralhavn. Et annet poeng er de tilfeller der kun deler av en havn avvikles. Her må det store utgangspunkt være at midlene går til videreutvikling av gjenværende deler av samme havn.

Et forslag i denne sammenheng er å oppstille en regel om at nasjonale havner ikke kan gå konkurs. På denne måten fratar man eier incitamentet til å gjennomføre disposisjoner som har for øye å kunne avvikle havnevirkksomheten. En sammenlignbar modell finner man for de regionale helseforetakene, som etter lovregulering ikke kan gå konkurs. De nasjonale havnene er av sentral betydning i de



DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

nasjonale transportlinjene og en ordning som garanterer for deres eksistens vil bidra til ytterligere sikkerhet og langsiktighet i planleggingen og utviklingen av driften.

Det er, som nevnt ovenfor, særlig interessekollisjonen mellom byutvikling og havnedrift DEF ser som problematisk i denne sammenheng. Vi ber departementet derfor merke seg at havneutvikling kan reverseres og vil ikke stenge for eventuelle byutviklingsprosjekter i fremtiden. Imidlertid vil arealer for ny, eksisterende og fremtidig byutvikling ikke kunne reverseres – og en avvikling og omregulering av havner vil i realiteten være endelig.

6 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

DEF anser, i likhet med flere av de andre høringsinstansene, dette lovforslaget for å ha karakter av å være et diskusjonsutkast, og mener at forslaget bør ut på ny høringsrunde etter at departementet har konkludert klarere i forhold til lovens innhold.

Av samme grunn har vi heller ikke kommentert havnenes ISPS gebyr eller det statlige gebyr for kontroll og tilsyn. Vi viser i den anledning til vårt brev av 16.03.2007.

Vi ber videre om at departementet tar hensyn til våre merknader i arbeidet med en ny havnelov. Ta gjerne kontakt med oss dersom det skulle være spørsmål til denne uttalelsen.

Med vennlig hilsen

DAMPSKIBSEXPEDITØRERNES FORENING

I. Mokastet
Styreleder