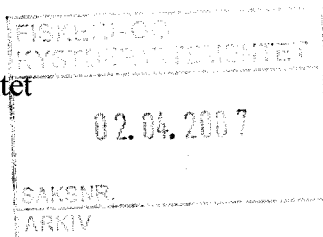


Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo



(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200700006-2
Arkivkode: P00 &00
Saksbehandler: Kjell-Olav Gammelsæter
Deres referanse:
Dato: 30.03.2007

Høringssvar, forslag til revidert Havne- og farvannslov

Det vises til Fiskeri- og kystdepartementets høring på forslag til revidert lov om havner og farvann av 8. juni 1984 nr. 51. KS er høringsinstans og vil komme med følgende høringssvar:

Generelt

KS vil først understreke at vi deler departementets mål om å øke transporten av gods sjøveien og ser positivt på at departementet ønsker å bidra med dette bl.a. gjennom en ny Havne- og farvannslov.

Om høringsutkastet

På sentrale punkter har ikke departementet tatt endelig stilling, men skisserer ulike løsninger. Det kan gi høringsinstansen en større reell påvirkningsmulighet. En slik høringsform gjør det imidlertid også vanskelig å gi en helhetlig vurdering på et forslag hvor innretningen på loven kan ta mange forskjellige retninger - til dels med store konsekvenser for mange havner og kommuner. Departementet legger også opp til en fullmaktslov med vide fullmakter til forskrifter. Så lenge en ikke viser hvilke reguleringer m.m. en kan tenke seg gitt i medhold av fullmakten, gir dette et noe unøyaktig grunnlag å gi konsise vurderinger på. KS gir derfor en mer generell uttalelse og vil sterkt anbefale at lovforslaget bearbeides med innkomne kommentarer og sendes ut på ny høring i et mer ferdig format.

Utviklingen og behovene

KS vil understreke at Norges spesielle kyst og bosetning må tas i betraktning i sin helhet i utarbeidelsen av en ny slik lov. Det må ikke legges opp til et regelverk som ikke tar tilstrekkelig hensyn til at havnene er forskjellige mht beliggenhet, størrelse, typer virksomhet mv.

Det er også viktig å understreke at det har skjedd store endringer innen havnevirksomhetene de siste årene. Bl.a. har flere tidligere havner gått sammen i større enheter som interkommunale selskaper (IKS). Dette har utvilsomt bedret både tilbudet og kvaliteten innenfor sektoren de siste årene.

Samspill mellom havner er viktig for at sjøtransport skal fremstå som et godt alternativ til bil- og togtransport. Dessuten etterspør markedet større grad av spesialiserte havner. Det vises her bl.a. til at det innen MoS-konseptet (Motorway of the Sea-korridoren) nå ikke lenger satser på at nasjonale myndigheter skal utpeke hvilke havner som skal kunne få MoS-midler, men at MoS-midler gis til prosjekter som dokumenterer sannsynlig overføring av gods fra veg til sjø. Det kan like gjerne være et knippe havner (små og mellomstore) som dokumenterer en slik overføringseffekt.

Kommentarer til farvannsdelen av forslaget

Etter dagens lov kan enhver kystkommune opprette et havnedistrikt dersom kommunen anser det som formålstjenlig. I de tilfeller kommunen ikke oppretter eget havnedistrikt har staten ansvaret for området.

I forslag til ny lov legger departementet opp til at alle kystkommuner skal ha havnedistrikt innen sine kommunegrenser. Dette innebærer at alle kystkommuner defineres med et generelt ansvar for havne- og farvannsforvaltningen innenfor territorialfarvannet og utenom de statlige hoved- og bileder.

Det positive med den ordningen departementet legger opp til er bl.a. at det blir større samsvar mellom Plan- og bygningslovens virksomhetsområde og havnedistriktene. Dette kan også medføre et større lokalt engasjement for det kommunale kystområdet og et ønske om å inngå i større havnedistrikt, noe som kan være positivt.

En slik ordning berører imidlertid også det kommunale selvstyret i og med at alle kystkommuner blir pålagt å opprette og administrere et havnedistrikt. For det andre vil det å opprette og å ha ansvar for et havnedistrikt kreve kompetanse og økonomiske ressurser. Det vises til at det er ca 280 kystkommuner, og vel 100 havnedistrikter i dag. KS ber derfor om at dette området utredes nærmere og berøres spesielt før en konkluderer.

Farledsgebyr

Dagens anløpsavgift skal dekke kostnadene havnene har ved at et fartøy anløper farleden, dette gjelder også lønns- og administrasjonskostnader knyttet til skipsanløpet. Dette utgjør en relativt stor andel av mange havners inntekter. I forslaget til ny lov foreslås anløpsavgiften erstattet av et farledsgebyr (§ 3-14) der denne muligheten synes å være fjernet. Det betyr at disse kostnadene eventuelt må innkalkuleres i prisingen av havnenes tjenester for øvrig. Konkurransemessig er ikke dette heldig da en offentlig havn vil ha en ekstra kostnadsfaktor fremfor private havner. En omlegging av dette systemet vil kunne ha store konsekvenser for administrasjonen av offentlige havner og bør derfor vurderes nærmere.

Kommentarer til havnedelen av forslaget

Departementet ber høringsinstansene særlig om svar på to områder:

- Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekassee) atskilt 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 departementets understreker at en ikke har tatt endelig standpunkt til hvilke modeller en vil gå for, er forslagene om havneavgifter, havnekapital og organisasjonsformer basert på å skape havner som driver mer markedsbasert. Slik ønsker en større konkurranse mellom havnene, få færre havner og større godsvolumer på de gjenværende havnene. Dette skal igjen gjøre sjøverts transport mer konkurransedyktig.

KS deler målet om å få økende andeler 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 logistikknutepunkter, slik at sjøtransporten blir et stadig mer aktuelt alternativ. KS mener at konsekvensene av de modellene som er lagt frem ikke er tilstrekkelig utredet, og således er vanskelig å ha bestemte oppfatninger av. Vi ber derfor om at dette utredes spesielt og sendes på høring.

KS vil understreke at det har skjedd store endringer i organiseringen av havnene med dagens lovgivning. Bl.a. har det skjedd en samling av flere havner gjennom interkommunalt samarbeid, og det er ulike samarbeidsordninger mellom private havneinteresser og de offentlige havnene. Dette har skapt en mer effektiv og attraktiv havnetjeneste.

KS vil videre understreke at det er viktig at loven tar opp i seg at havnene er svært forskjellig og skal betjene et land med både en krevende bosetting og topografi. Åpnes det for en for sterk konkurranse mellom havnene, vil det også kunne medføre nedleggelse av nødvendige havnetilbud rundt om i landet. Dette vil igjen kunne medføre større landverts transport i flere regioner. KS kan ikke se at denne problemstillingen er vurdert særskilt og ber derfor om en nærmere vurdering av denne problemstillingen.

Videre er den offentlige myndighetsutøvelsen viktig å ta med i dette bildet. Både en økende småbåtferdsel og den økende mengden fiskeoppdrett er eksempler som viser at også den offentlige myndighetsutøvelsen er viktig. Forholdet mellom hvor stor andel som utgjør myndighetsoppgaver og hvor stor andel som utgjør forretningsdrift, varierer også sterkt mellom havnene. KS mener at denne siden ved havnedriften er for lite betont og bør få større oppmerksomhet i utarbeidelse av loven – dette gjelder også finansieringen av myndighetsoppgavene.

Eierskap og organisering

Departementet skisserer tre ulike modeller for eierskap i havnene:

- a) Ingen begrensninger på adgangen til eierskapssamarbeid (kommuner og investorer velger den selskapsmodell som anses mest hensiktsmessig)
- b) Modell hvor selskap som er etablert med havnekassen skal være offentlig heleid (sterk styring og beskyttelse av havnens særlige økonomi)

- c) Begrensninger for eierskapet til arealene i de offentlige havnene, men åpent for ulike former for driftssamarbeid (beskyttede arealselskaper)

KS tror det er viktig at det offentlige har eierskapet for den vesentlige infrastrukturen i havnene, blant annet for å sikre tilgjengelighet og likebehandling av havnebrukerne. Ved en slik eiermodell vil det være lettere å ha en offentlig styring og kontroll av havnene på linje med annen viktig infrastruktur som vei og jernbane. Dette er også viktig for kommunene som ofte stiller store eiendommer til rådighet.

Dette betyr ikke at det offentlige må eie all infrastruktur i havnene, og at de offentlige havnene ikke kan inngå som medeiere sammen med private aktører i eiendommer og havnearealer. KS mener at ønsket om offentlig eide havner ikke står i motstrid til ønske om et samarbeid med private havneinteresser. Det er heller ikke i dag noen hindringer for at private aktører kan drifte store deler av aktiviteten i havnene.

Når det gjelder organisering ser KS at et skille mellom drift og forvaltning av havnene kan være en aktuell måte å organisere havnene på. Videre at det kan etableres forvaltningsselskap med utgangspunkt i den offentlig eide havnekapitalen. KS er også åpen for at det i tillegg kan etableres driftsselskap med OPS- løsninger slik at en kan ta ut det beste av et offentlig/privat samarbeid.

Havnekapitalen

Når det gjelder spørsmålet om havnekapitalen vil KS stille seg positiv til at midlene kan investeres også utenfor kommunegrensene. Det er videre viktig at det blir gitt klare føringer for at havnekapitalen skal investeres i tiltak og virksomheter som fremmer videreutvikling av havnene. Hvorvidt det skal være adgang til å ta utbytte fra havnekapitalen kommer an på hvordan havnene og havnedriften blir organisert. Blir havnedriften og eierskapet i større grad markedsbasert eller privat eiet, ser KS at utbytte kan være en konsekvens av dette. Dette må i tilfelle gjøres innefor tydelige rammer, slik at det ikke går på bekostning av den langsiktige utviklingen av havnene. Velger departementet å videreføre mye av dagens ordninger mht eierskap og inntjening mv, tror KS det vil være en fordel om dagens regler for havnekapitalen i hovedsak består.

KS kan ikke se at avhending av havneareal skal kreve godkjenning av departementet. Dette medfører byråkratiske prosesser som er unødvendige og som fullt ut kan håndteres lokalt.

Havneavgifter

En av de sentrale endringene i forslaget til ny havnelov gjelder havneavgiftene. Med unntak for det nye farledsgebyret foreslås dagens system med kostnadsbaserte havneavgifter erstattet med markedsstilpasset prising av havnenes tjenester. Den nye prisingen vil da være basert på konkurransesituasjonen og betalingsviljen hos brukerne.

KS vil påpeke at dagens regime sikrer en rettferdig prissetting for alle. Med et markedsbasert system vil det også kunne medføre ulike priser for ulike rederier mv. For det andre er dagens kostnader basert på et selvkostregime. Markedsbaserte priser må også ses i sammenheng med organisasjonsform og disposisjon av havnekapitalen. Markedsbaserte priser er mer naturlig i organisasjonsformer der det er anledning til å ta utbytte. Men utbytte vil også medføre en ekstra kostnad. Dette må som regel enten tas ut i mer effektiv drift eller høyere priser. Hvor reelt prisfallet vil bli er derfor usikkert slik KS ser det, og tror

det vil være viktig at departementet drøfter også disse forholdene nærmere. Se også kapittel om *konkurranserett/offentlig støtte*.

KS vil påpeke at det er det totale kostnadsnivået som er utslagsgivende for hvor vidt en havn vil bli brukt eller ikke. De kommunale havneavgiftene er relativt små om en ser de totale utgiftene ved et anløp. I den grad rigiditet i avgiftene er problemet, har ikke KS noen innvendinger mot oppmykninger i avgiftsregimet. Det trenger ikke å bety det samme som at en går over til markedsbaserte ordninger.

Andre forhold ved lovforslaget

Konkurranserett/offentlig støtte

I den grad enkelte havner er underlagt internasjonal konkurranse fra andre EU-havner vil EØS-avtalens konkurranseregelverk og forbud mot offentlig støtte være aktuelle problemstillinger. Havnene må sies å være virksomhet av "almen økonomisk betydning", jf. EØS-avtalen Art 59, og er dermed unntatt fra konkurransereglene i EØS-avtalen, herunder forbud mot offentlig støtte, i den grad dette er nødvendig for at foretaket skal kunne løse oppgaven av almen økonomisk betydning. Havnetjenester er unntatt fra tjenstedirektivet.

Effektiv konkurranse mellom havner forutsetter at havnene er noenlunde likeartede og har en viss nærhet. Dersom disse forutsetningene ikke er til stede vil reell konkurranse være lite aktuell, og havnene vil da utgjøre naturlige monopol, på lik linje med annen kostnadskrevende infrastruktur (nettselskap).

Det savnes en konsekvensutredning i forhold til disse problemstillingene dersom selvkostprinsippet fravikes. I dag vil havner som er i en tilnærmet monopolstilling være underlagt selvkostprinsippet. De vil være omfattet av norsk konkurranselov og EØS-avtalens regler om forbud mot misbruk av dominerende stilling, herunder avstå fra krysssubsidiering av konkurranseutsatt virksomhet med inntekter fra havnedriften som er naturlig monopol. Så lenge havnene er underlagt selvkostprinsippet er spørsmål om behov for offentlig støtte ikke særlig aktuelt, siden havnene ikke vil gå med underskudd. Konkurranselovens bestemmelser om misbruk av markedsrett vil være aktuelle regler som hindrer monopolisten i å ta urimelig fortjeneste. Samtidig åpner loven for en begrenset adgang til å ta ut utbytte.

Også plikt til å yte tilgangsrett og hvordan dette skal håndteres dersom det er kapasitetsmangel, kan være en problemstilling. Det følger av lovutkastet § 6-1 at man har rett til havnetilgang, men hvorvidt dette skal løses etter køprinsipp eller andre prinsipper sies det ikke noe om i høringsnotatet. Skal man gi tilgang til de rederi som betaler mest, eller skal man følge køprinsippet? Kommunalt eide havner må antas å være underlagt forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling m.v. som hindrer misbruk gjennom å begrense tilgangsretten.

I høringsnotatet heter det (s. 115) at det må forventes en del nye problemstillinger knyttet til utnyttelse av monopolstilling. Det pekes på at et særlig problem er at noen brukere diskrimineres eller nektes tilgang på bakgrunn av strategiske og kommersielle hensyn hos konkurrent/havneiere. Dette forsettes løst gjennom de alminnelige konkurransereglene og håndheves av konkurransemyndighetene. Det kan reises spørsmål ved hvor effektivt et slikt

Nasjonalhavner

Det er i forslaget lagt opp til at Fiskeri- og kystdepartementet skal avgjøre hvilke havner som skal ha status som nasjonalhavner. KS mener dette må ses i sammenheng med Nasjonal transportplan (NTP). Noe av hensikten med nasjonalhavnene er at de skal ses i sammenheng med det landbaserte transportnettet. KS tror dette best oppnås ved at Nasjonalhavnene utpekes gjennom NTP. Videre er det viktig at staten også tar et større økonomisk ansvar for å utvikle nasjonalhavnene.

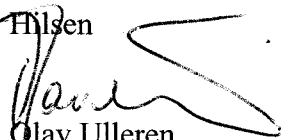
Det har skapt en del usikkerhet at det ikke synes å være samsvar mellom Kystverkets plan for stamnetthavner, og lovforslaget som har en tonivåstruktur med nasjonalhavner og ordinære havner. Dette er uheldig og bør avklares nærmere.

Lokalt selvstyre

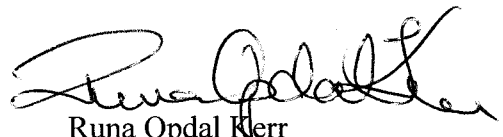
KS synes det er positivt at departementet ønsker å gi et større lokalt handlingsrom gjennom avskaffelse av detaljregulering av havnenes organisering, krav til havnestyrer mv. slik det fremkommer i § 7-3.

I dagens kommunelov § 27 begrenser styrets myndighet til å "angå virksomhetens drift og organisering". Men siden kommuneloven ikke har egne bestemmelser om "havnestyre" synes det som om kommuneloven § 27 om opprettelse av styre skal gjelde, med de begrensninger som finnes her. Det kan likevel reises spørsmål om man står friere enn begrensningen § 27 siden utkast 7-3 siste ledd sier at kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid gjelder "så langt de passer". Både KF og IKS/AS forutsetter at det opprettes et eget styre. I disse tilfeller vil styrets kompetanse avgjøres av selskapslovgivning og kunne begrenses i selskapsavtale/vedtekter, i den grad det ikke strider mot havnelovens bestemmelser om drift og havnekapital. Dagens bestemmelse i § 17 6 ledd om at havnestyret avgjør hvordan havnekassens midler skal forvaltes er ikke videreført. KS mener derfor det vil være en fordel om man klargjør om opprettelse av eget "havnestyre" kan gå utover det kommuneloven § 27 bestemmer, og i så fall noe om hva kompetansen skal innebære.

Hilsen



Olav Ulleren
Adm. direktør KS



Runa Opdal Kjør
Direktør KS Bedrift

Kopi: KRO