



Dato: 02.04.07
Saksnr.: 200702693-1
Arkivkode: E: 00 &00
Saksbehandler: Asbjørn Grøvan

Saksgang
Kommunalutvalget
Bystyret

Møtedato
17.04.2007
25.04.2007

Ny Havne- og farvannslov. - Høringsuttalelse fra Kristiansand kommune.

Sammendrag:

Fiskeri- og Kystdepartementet har bedt en rekke kommuner, fylkeskommuner og havner om uttalelse til utkast til ny Havne- og Farvannslov. Departementet har ikke selv tatt stilling til to sentrale spørsmål som de særlig ber om kommentarer til:

- Hvorvidt havnen bør ha egen økonomi adskilt fra kommunens øvrige økonomi.
- Hvorvidt det skal være frihet for havekassa til å etablere selskaper sammen med private.

Hovedanliggende med loven er å legge til rette for at havnenes konkurranseevne styrkes som del av den nasjonale transportstrukturen. Det betyr at langsiktige, nasjonale hensyn må sikres slik at ikke kortsiktige profittinteresser ødelegger for samfunnsøkonomiske interesser, for eksempel ved utsalg av havnearealer. Det betyr også at havnene må drives mest mulig effektivt og dermed at kommersiell drift erstatter dagens system som bygger på kostnads- og ansvarsprinsippet.

Det åpnes i noen grad for at havneeier skal kunne ta ut del av overskudd fra havnedriften.

Forslag til vedtak:

1.

Kristiansand bystyre støtter hovedmålsettingene i forslaget til revisjon av Havne- og farvannsloven. Lovforslaget kan bidra til å forbedre sjøtransportens konkurranseevne i forhold til mindre miljøvennlige transportformer.

2.

Kristiansand bystyre er enig i rådmannens vurderinger og konklusjon og mener at det i loven må vises varsomhet med å detaljregulere havnas og havnevirksomhetens rammebetingelser. Statlig styring må ikke gå på bekostning av kommunalt incentiv til å drive en effektiv og framtidsrettet virksomhet, gjerne i samarbeid med private interesser.

3.

- a) Kristiansand bystyre er enig i at havneavgiften erstattes av kommersiell prising av havnas tjenester.
- b) Kristiansand bystyre er enig i at pbl §9-4 også skal omfatte Kystdirektoratets planlegging.
- c) Kristiansand bystyre er enig i ny definisjon av begrepet "havnedistrikt".

4.

Kristiansand bystyre ber om at det, innen konkurranselovgivningens rammer, gis større adgang til å legge begrensninger hva gjelder havners plikt til å motta fartøyer.

Tor Sommerseth
Rådmann

Asbjørn Grøvan

Bakgrunn for saken.

Innledning

Fiskeri- og Kystdepartementet har sendt forslag til revidert lov om havner og farvann m.v. ut på høring til kommuner, fylkeskommuner og havnevesener med høringsfrist 2. april 2007. Bergen kommune har på egne og Kristiansand kommunes vegne søkt om utsettelse til 23. april. Utsettelse er ikke gitt. Vi har derfor sendt administrasjonens innstilling til departementet innen fristen og varslet om at vedtaket vil bli ettersendt. Materialet som er sendt ut er meget omfattende. I tillegg til selve lovteksten og høringsbrevet er det et notat på 246 sider som omhandler de ulike sidene ved lovforslaget. Både Kristiansand kommune og Kristiansand Havn KF er invitert til å avgi uttalelse. Rådmannen og Havnedirektøren har samarbeidet om saken og det er enighet om saksframstillingen.

I tråd med regjeringens målsetting om å sikre effektive nasjonale transportkorridorer, har departementet formulert at målsettingen med denne revisjonen er "å etablere et juridisk rammeverk som i lys av de nye utfordringene (miljømessige utfordringer, konkurranse mellom transportformer, press på vegnettet, utvikling på fartøysiden etc.) bidrar til at havnene får utvikle seg som logistikknutepunkt, og til en effektiv og trygg sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurranse med øvrige transportformer." Et tilleggsmoment er å få "et regelverk som er mer oversiktlig og brukervennlig, og som samtidig gir et mer oppdatert forvaltnings- og styringsverktøy for myndighetene".

Departementet ber spesielt om høringsinstansenes kommentarer til følgende to problemstillinger, hvor de selv ikke har konkludert:

- "Hvorvidt havnen bør ha egen økonomi (havnekasse) adskilt fra kommunens 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 ha offentlige eiere."

Rådmannen vil derfor særlig knytte sine kommentarer til disse spørsmålene, men også kommentert kort et par andre forhold.

Innholdet i lovforslaget.

Lovforslaget er inndelt i fem deler og 12 kapitler. I det følgende redegjøres kort om innhold i lovforslaget.

Del I

Lovens del I gir innledende bestemmelser om bl.a. lovens formål, forholdet til folkeretten, virkeområde og ansvar og myndighet etter loven.

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 verdiskaping. 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.

Lovforslaget legger i kap. 2 opp til at begrepet havnedistrikt videreføres. Begrepets innhold endres likevel noe og gis generell virkning for alle kystkommuner. Kommunene får ansvaret for forvaltningen av sjøområdet og kystsonen i kommunen som ligger innenfor grunnlinjen, med unntak av hovedled og biled. Dette tilsvarer området hvor kommunene har planmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Del II

Del II gir regler om farvann. I kap. 3 lovfestes innledningsvis en generell aktsomhetsplikt for ferdsel til sjøs, tilsvarende aktsomhetsnormen for veifarende i vegtrafikkloven.

Aktsomhetsnormen vil være en prinsipiell hovedbestemmelse for all ferdsel til sjøs. Andre bestemmelser i havne- og farvannsloven og i forskrifter til loven som gir sjøfarende plikter og rettigheter, vil i stor grad kunne ses på som presiseringer av et slikt generelt aktsomhetspåbud. I tillegg lovfestes en plikt til å melde fra om observerte farer av betydning for sikker navigering til andre fartøy i nærheten og til første relevante myndighet.

Det foreslås at departementet ved forskrift kan fastsette farleder, herunder hoved og bileder. Det foreslås videre at det kan fastsettes standard for farleder (farledsnormal). På denne måten får man et styrings- og prioriteringsverktøy for ivaretagelse av ferdselshensyn i farledene, og hjemmel for å stille nærmere bestemte krav til ferdselsårene.

Det foreslås en lovfesting av trafikksentralenes funksjon. Det foreslås at trafikksentralene ved nødssituasjon eller annen truende fare skal kunne gi fartøy bindende pålegg om tiltak som anses nødvendige for å unngå faren eller redusere skadelige virkninger.

Kap. 4 utgjør et eget kapittel om tiltak som krever tillatelse. Dette innebærer en mer samlet regulering, hvor det er større fokus på hvilke hensyn som skal ivaretas når det gis tillatelser etter loven. Samtidig er tillatelsesmyndigheten delt mellom stat og kommune i tråd med den generelle ansvarsdelingen. I særlige tilfeller kan imidlertid Kystverket overta behandlingen av saker også innenfor kommunens geografiske ansvarsområde. Det gis særlige regler om adgang til å beskytte bestemte områder mot etablering av tiltak.

I kap. 5 gis et samlet regelverk for tilfeller hvor fartøy eller andre gjenstander som kan volde fare eller være til skade for ferdselen eller omgivelsene for øvrig. Det lovfestes en prinsipiell oppryddings- og avbøtingsplikt for den ansvarlige for fartøy eller andre gjenstander. Videre foreslås en adgang for departementet til å gripe inn med nødvendige tiltak for å sikre fartøy som er ute av stand til å manøvrere eller har kommet i brann, eller som har grunnstøtt eller er i ferd med å gå på grunn, eller som er sprunget lekk eller for øvrig er i fare for å synke (havarist). Slike inngrep skal kunne gjennomføres for eiers eller reders regning.

Del III

I lovens del III gis regler om havner og havnevirksomhet. Kap. 6 fører videre og tydeliggjør bestemmelsene om sikkerhet, miljø og terrorberedskap m.v. i havner. I kap. 7 foreslås et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og driftsoppgaver i kommunale havner. Det legges til rette for at kommunene kan opprette et drifts- eller utleieselskap som et eget rettssubjekt (AS eller interkommunale selskap) og gjøre innskudd med havnekapitalen (havnearealer, havneanlegg og annen infrastruktur i havnene som er opparbeidet ved hjelp av avgiftsmidler) som til nå har vært bundet opp til havneformål. Slike selskap vil i utgangspunkt ha kommersiell frihet til å engasjere seg også i annen virksomhet enn havnevirksomhet, også uten geografiske begrensninger.

For å gi kommunene insentiver til å drive lønnsomt, kan det ved nærmere regler i forskrift gis en begrenset adgang til å ta utbytte fra selskapet i tråd med den selskapsform som velges. Utbytteadgangen vil imidlertid være begrenset av en særlig avsetningsplikt til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet.

Havnekassen som formuesmasse vil bestå, idet den undergis særlige bestemmelser. Imidlertid bør begrepet havnekassen erstattes med begrepet "havnekapitalen" for å ikke låse begrepsbruken til tidligere forståelse. Samtidig innføres det visse begrensninger på disposisjoner i selskaper som er etablert med havnekapitalen. Avhending av havnearealer eller andre havneanlegg og andre disposisjoner, som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, vil nå kreve tillatelse fra staten. På samme måte stilles det krav om tillatelse for å disponere havnekapitalen i de tilfeller hvor havnen ønskes lagt ned. Hovedregelen er at havnekapitalen i tilfelle nedleggelse skal brukes til andre formål som fremmer sjøverts ferdsel. Ved disse mekanismene beholdes statlig kontroll med vital havneinfrastruktur i kommunene, samtidig som kommunene gis større økonomisk spillerom. For kommuner som velger å fortsette havnevirksomheten som en del av kommunen, vil det gjelde tilsvarende begrensninger på bruken av havnekapitalen som under gjeldende lov.

Som et ledd i tilretteleggelsen for reell konkurranse mellom havnene, foreslås det at reglene om havneavgifter avvikles. Havnenes inntektsgrunnlag vil da måtte forankres i alminnelig prisfastsettelse for bruk av kai og tjenester som ytes. Dette vil gjelde enten driften forestås av kommunen selv eller et driftsselskap. Betalingsvillighet og konkurranse mellom havnene blir dermed viktig for kostnadsnivået. Kommunen kan imidlertid fortsatt innkreve et anløpsgebyr (nå farledsgebyr) til dekning av sine utgifter i farledene.

De nasjonale havnene vil nå utpekes av departementet med hjemmel i loven på grunnlag av havnens aktivitet, herunder godsomslag, organisering og samarbeid med andre havner samt havnens samfunnsmessige betydning. Det legges opp til at disse havnene må oppfylle særlige vilkår, bl.a. ved at det kan stilles krav om samarbeid med andre havner, opprettelse av interkommunale samarbeidsorgan eller en bestemt organisering, samt forankring i kommunalt og regionalt planverk. I tillegg pålegges de nasjonale havnene å utarbeide strategiplan som bl.a. skal redegjøre for retningslinjer for utvikling av havnen. Planen skal forelegges departementet for godkjenning.

Del IV

Lovens del IV gir regler for å sikre gjennomføring av loven og vedtak i medhold av loven. Når det gjelder tilsyn, gis blant annet klare regler for myndighetene til å kreve opplysninger og til å foreta gransking. Myndighetene får klar hjemmel til å gi pålegg om retting og stansing ved forhold i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Virkemidlene forelegg og tvangsfullbyrdelse i dagens lov videreføres. Loven gir også adgang til å benytte tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse for å sikre etterlevelse av bestemmelse gitt i eller i medhold av loven.

Loven har i kap. 12 avsluttende bestemmelser, blant annet med forslag til endringer i andre lover og en regulering av forholdet til bestemmelser i eller i medhold av gjeldende lov, som i utgangspunktet vil fortsette å gjelde inntil annet blir bestemt.

Det foreslås at Kystverket gis en tilsvarende adgang som det Statens vegvesen har under plan- og bygningsloven til å iverksette forhåndsplanlegging i havner og farleder (utvidelse av pbl. § 9-4). På denne måten gis staten et effektivt virkemiddel til å sikre nødvendige arealer for havnevirksomhet, samt prioriterte farleder i tilknytning til disse havnene. Slike planer må ta utgangspunkt i samarbeid og dialog med de kommunene det gjelder, men ved konflikt må det avgjøres på overordnet nivå gjennom plan- og bygningsloven.

Rådmannens vurdering

Angående havnekassa ("havnekapitalen"), havnevirksomhet og samarbeid mellom havn og private interesser:

Departementets hovedanliggende kan sammenfattes som følger:

For at sjøtransport skal være konkurransekraftig i forhold til andre transportformer

- trengs samfunnsøkonomisk optimal nasjonal havnestruktur
- trengs en sikring av den enkelte havn som en del av den offentlige infrastrukturen slik at ikke kortsiktig gevinst ødelegger for samfunnets samlede interesser
- trengs en effektiv drift av havnene hvor det åpnes for markedskreftene og privat engasjement.

Man må altså forholde seg til et behov for offentlig kontroll og styring, og til incitamenter for privat engasjement / bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Ved at havnene gis de rette rammebetingelsene for å kunne drive og utvikle seg optimalt ut fra stedlige, naturgitte betingelser, og konkurrere på økonomi, effektivitet og infrastruktur så vil det på sikt også lede til en effektiv nasjonal havnestruktur som kan konkurrere med andre transportformer.

Tre løsninger skisseres:

1. Dagens ordning med havnekaske adskilt fra kommunens øvrige økonomi. Det betyr at midlene i havnekassa bare skal kunne brukes til havneformål.

Fordel: Havna forblir "intakt" som en del av den offentlige transport-infrastrukturen.

Ulempe: Hindrer omstilling og endring i havnestrukturen og konserverer både gode og dårlige sider ved etablerte forhold. (For eksempel om areal- og ressursbruken er effektiv.)

2. Havnenes økonomi organiseres som enhver annen virksomhet innenfor den kommunale sektoren. Nasjonale interesser ivaretas da forutsetningsvis gjennom plan- og bygningsloven, Nasjonal transportplan o.a.

Fordel: Samsvarer med prinsippet om kommunalt selvstyre og helhetlig kommunal planlegging.

Ulempe: Større grad av uforutsigbarhet knyttet til havnas utvikling, og en avhengighet av den til enhver tid økonomiske situasjon i kommunene.

3. En mellomløsning som består i at havnene har egen økonomiforvaltning, men med en viss frihet for kommunene til å disponere havnekassa og ta ut utbytte. Ved avvikling av havn skal havnekassas midler i utgangspunktet nyttes til formål som fremmer sjøverts ferdsel (forutsetningsvis sett i nasjonal sammenheng). Statlig styring gjennom plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.

Det er denne løsningen som foreløpig er skissert i lovforslaget.

Kommentar:

Rådmannen mener intensjonen i lovforslaget er godt.

Det er viktig å sikre at den infrastrukturen som havna representerer som knutepunkt i det offentlige transportsystemet, blir skjermet mot kortsiktige økonomisk hensyn enten det er ved uttak av eventuelt overskudd eller ved avhending av verdier i form av arealer eller infrastruktur.

Det er også viktig at havnene gis rammebetingelser som bidrar til at sjøtransport blir et konkurransedyktig alternativ i forhold til andre transportformer.

Rådmannen mener nasjonale og kommunale interesser i stor grad sammenfaller. Det er et viktig anliggende for en kommune og for en region å ha en velfungerende havn. Det bidrar til utvikling av næringsliv og tilknyttede aktiviteter.

Samtidig er det et viktig incitament for kommunen som havneeier å ha mulighet for å disponere deler av mulig overskudd til andre formål, og derfor ha en mest mulig lønnsom drift og forvaltning av havna. Statlige bestemmelse som reduserer havneeiers råderett over havnekapitalen må ikke utformes så detaljert og rigid at det fratar kommunene dette incitamentet.

En konkret problemstilling for Kristiansand som sentrum i en raskt voksende byregion, er den nå igangsatte flyttingen av deler av havna fra Kvadraturen til Kongsgaard/ Vige.

Hovedbegrunnelsen for flyttingen er behovet for utvikling av en effektiv havn med økte arealreserver. Bystyret har lagt til grunn at inntektene fra de frigjorte arealene skal sikre den vedtatte havneutviklingen. Så lenge det foretas fornuftige avsetninger burde det ikke være beskrankninger i å ta ut resterende del av et eventuelt overskudd, eller å måtte søke departementet om tillatelse til avhending av fraflyttede arealer.

På den annen side kan man også tenke seg en situasjon der en kommune ønsker å nedlegge havevirksomhet og –arealer til fordel for annen virksomhet, men hindres ved bestemmelser om at havnekapitalen bare skal brukes til havneformål. Loven vil da kunne være til hinder for samfunnsøkonomisk optimale løsninger ved at den bidra til en sementering av en havnestruktur som ikke er tjenelig og en arealbruk som ikke er ønsket av havneeier.

Nåværende regelverk for havner begrenser ikke muligheten for at selskap som er etablert med havnekapitalen også skal kunne ha private eiere.

Det nye lovforslaget strammer dette inn, slik at havnekapitalen bare kan benyttes i selskaper med offentlige eiere. Dette synes å være i motstrid til departementets egen målsetting om best mulige rammebetingelser for effektiv havnedrift.

Rådmannen ser at det er behov for å sikre havnearealer (som utgjør det vesentlige av havnekapitalen) mot kortsiktige disposisjoner og at dette kan være et argument for offentlig eierskap. Rådmannen mener imidlertid primært at havnekapitalen må kunne nyttes som innsatsfaktor i selskaper hvor også private deltar. Kommunene bør kunne stilles fritt med hensyn til om dette gjøres gjennom et eget driftsselskap eller ved at private investorer også er medeiere i havnens infrastruktur. Ved behov for store investeringer er det en styrke at private og offentlige eiere samarbeider om finansieringen. For å tiltrekke seg private investorer bør det ikke være sterke begrensninger på hva et slikt selskap kan engasjere seg i, altså også andre aktiviteter enn selve havnedriften.

Rådmannen har forståelse for den kontroll staten ønsker å utøve når det gjelder langsiktig og overordnet infrastruktur for transportkorridorer og havner (jfr. bl.a. avsnittene 14.1.4.8 og 14.3.2.) Rådmannen er betenkt på å innføre et detaljert regelverk som beskranker den friheten havna bør ha til å drive kommersielt eventuelt i et samarbeid mellom offentlige og private interesser.

I loveutkastet forutsettes det at status som "Nasjonal Havn" skal undergis en kontinuerlig evaluering – gjerne i forbindelse med 4-årige revisjoner av Nasjonal Transportplan. Rådmannen har forståelse for dette, og mener det vil anspore de aktuelle havnene til å drive og utvikle havnene på en effektiv måte. Det vil altså være en samsvarende målsetting hos kommunale / regionale og statlige myndigheter, noe som igjen tilsier mindre behov for statlig styring. I så måte bør departementets bestemmelser om godkjenning av strategiplan begrenses til det som er nødvendig for koplingen mellom nasjonalhavner og det øvrige transportnettverket og vi kan se at det er behov for en dialog med hensyn til dette. Men det er den enkelte havn som er nærmest til å vurdere de forretningsmessige utfordringene knyttet til egen havnedrift.

Konklusjon.

Rådmannen mener primært at havneiere bør stå mest mulig fritt til å drive havna på en kostnadseffektiv måte og ha rammebetingelser som bidrar til dette. Eventuelt med den begrensning at ikke større avhendinger foretas uten i forståelse med statlige myndigheter. Men en slik begrensning bør ikke inneholde noen hindring for at havnekapital kan nyttes som innskudd i selskaper hvor også private aktører deltar eller at havneiere kan ta ut eventuelt overskudd forutsatt at fornuftige avsetninger er gjort.

Dersom en mellomløsning velges må ikke statlig detaljstyring frata kommunen incitamentet til å drive en aktiv, konkurranseorientert havnevirkksomhet gjerne i samarbeid med private interesser dersom det er med å gjøre havna mer konkurransedyktig.

Rådmannen mener myndighetsutøvelse om nødvendig, bør kunne skilles fra havneforvaltningen og legges til andre deler av den kommunale administrasjonen.

Øvrige forhold i det nye lovutkastet.

Havneavgift.

Det nye lovforslaget legger opp til allminnelig markedsbasert prising av havnas tjenester. Havneavgifter – som har vært en stor andel av havnas inntekter - foreslås avvirket. Det kan imidlertid kreves inn en "farledsavgift" som skal gå til dekning av utgifter til sikkerhet og framkommelighet for fartøyer som trafikkerer kommunens farleder.

Inntektene fra havneavgiften dekker i dag bl.a. også aktuelle myndighetsoppgaver. Utgifter til dette skal nå kunne finansieres gjennom gebyrer.

Rådmannen er enig i at allminnelig kommersiell prising av havnas tjenester erstatter ordningen med havneavgift.

Forhold til Plan- og Bygningsloven.

Departementet anbefaler at Kystverket gis anledning til å igangsette planlegging i havner og farleder tilsvarende Statens Vegvesens myndighet iht. pbl §9-4.

Rådmannen er enig i dette.

Departementet foreslår at begrepet "havnedistrikt" opprettholdes men med den forskjell at det geografisk samsvarer med kommunegrensene. Det innebærer at kommunene får et

ansvar for sikkerhet og merking i hele sitt område med unntak av hoved- og bileder, som er statens ansvar.

Rådmannen er enig i denne endringen og mener det gir et incitament til samarbeid mellom kommuner mht. kompetanse og gjennomføring.

Adgang til havner.

Rådmannen har forståelse for bestemmelsen om havners plikt til å motta fartøyer. Men dersom fri adgang til å bruke havna medfører at det totale transporttilbudet blir skadelidende, bør det være mulighet for styre bruken av havna i noen grad, dog innenfor konkurranselovgivningens rammer.