



HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL REVIDERT LOV OM HAVNER OG FARVANN M.V.

Sammendrag:

Kyst- og fiskeridepartementet sendte 21. desember 2006 ut høringsnotat for revisjon av lov av 8.juni 1984 nr.51 om havner og farvann m.v. Departementets hovedmålsetning med revisjonen er at ny lov skal bidra til effektiv og sikker sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurransen med andre transportformer. Denne hovedmålsetningen søkes oppnådd gjennom en mer optimal organisering og drift av havnene ved å tilrettelegge for:

- God tilknytning til det landsbaserte transportnett
- Trygge og effektive farleder
- Profesjonalisering av havnevirksomheten
- Konsentrasjon av gods og spesialisering av godstyper/funksjoner
- Samarbeid mellom offentlige og mellom offentlige og private

Departementet legger opp til en stram fremdriftsplan for at ny lov for havner og farvann skal trå i kraft 01.01.2009. Departementet har satt høringsfristen til 02.04.2007.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel sendte 18.01.2007 søknad om utsatt høringsfrist for at Oslo kommune skulle kunne gjennomføre en grundig behandling av det omfattende høringsnotatet på nesten 270 sider. 05.03.2007 fikk byrådsavdelingen brev fra departementet om at slik utsettelse ikke ble innvilget.

Lovforslaget åpner for størst endringer for havnesektoren på følgende områder:

- Havnekassen og eierskap
- Organiseringen av havnevirksomheten
- Havnedistrikt blir identisk med sjøarealet innen kommunegrensen
- Havneavgiftene avvikles, havnen får anledning til å ta gebyr
- Juridiske virkemidler for nasjonalhavnene, Oslo en av 22 totalt i Norge
- Styrket tilsynsfunksjon for Kystverket

Regjeringen vil utforme en helhetlig havnepolitikk med rammebetingelser for drift som gjør at havnene bidrar til næringsutvikling og etablering av robuste regioner. Skal sjøtransporten vinne fram i konkurransen med landtransport, både i forhold til pris og kvalitet, kreves det at havnene har et volum av stykkgoods og containere som gir grunnlag for hyppige og regulære skipsanløp. Departementet ønsker at håndteringen av stykkgoods og containere i hovedsak skal konsentreres til et begrenset antall havner og at disse skal fungere som effektive knutepunkt og omlastingsterminaler i transportkorridorene. De legger ansvaret for å etablere nødvendige og hensiktsmessige samarbeidsløsninger på de lokale havnemyndighetene

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006-2015, som er det gjeldende nasjonale styringsdokumentet for transportsektoren, ble det konkludert med at havnestrukturen videreføres med 10 nasjonale havner, og at den for øvrig justeres fra tre til to nivå: Nasjonale havner og øvrige havner. Det pekes på betydningen av at nasjonale havner har et utviklingspotensial som er forankret gjennom samarbeid med andre havner, næringslivet og private aktører. Videre vises det til at lokale og regionale myndigheter, bl.a. gjennom areal- og transportplaner, har et ansvar for å legge til rette for at de nasjonale havnene kan utvikles til effektive knutepunkt og omlastingsterminaler i transportkorridorene. Det er også slått fast at havnestrukturen nødvendigvis må legge føringer for statlig engasjement og statlige investeringer i sjøverts og landverts infrastruktur. Dette betyr at Fiskeri- og kystdepartementet i utgangspunktet vil konsentrere seg om utviklingen i de nasjonale havnene, og at det er disse havnene som vil bli prioritert i Nasjonal transportplan. Havnestrukturen er nærmere omtalt i St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015.

Lovforslaget legger opp til at staten skal formulere mål for nasjonalhavnene, og at loven skal gi staten de nødvendige virkemidler til å gjennomføre målene. De øvrige havner overlates i hovedsak til den enkelte kommune. For disse gir loven lite av mål og føringer.

I følge loveforslaget kan kommunen i utgangspunktet fritt velge organisasjonsform for havnen, men departementet kan likevel bestemme at en nasjonalhavn skal organiseres som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Dette fordi havnen skal drive forretningsmessig.

Lovforslaget har ingen bestemmelser om sammensetning av havnestyret, og dersom havnen organiseres som aksjeselskap, vil aksjelovens alminnelige bestemmelser komme til anvendelse. Dette betyr at generalforsamlingen (eier) bestemmer styrets sammensetning og styret vil på den måten kunne bli sammensatt uten representanter fra staten, omkringliggende fylker og brukere. Det åpner dermed for et mindre styre utgått fra den som har generalforsamlingsfullmakten på vegne av eier.

De nasjonale havnene som er utpekt i Nasjonal transportplan er logistiske knutepunkter i det nasjonale transportsystemet. Det vises til at en samling og konsentrering rundt slike noder er nødvendig for en modernisering og effektivisering av næringen, og vil være viktige strukturerende elementer for hele transportnettet. Dette vil bidra til lavest mulig kostnader for brukere og samfunnet.

Et annet viktig moment for nasjonalhavnene er at de pålegges å utarbeide strategiplan som bl.a. skal redegjøre for retningslinjer for utvikling av havnen. Denne planen skal med dette lovforslaget forelegges departementet for godkjenning.

Departementet foreslår 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 plan- og bygningslovens § 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 skal ta utgangspunkt i samarbeid og dialog med de kommunene det gjelder, men ved konflikt må det avgjøres på overordnet nivå gjennom plan- og bygningsloven.

Departementet legger opp til at det i visse tilfeller bør kunne gis tillatelse til avvikling av havnekapitalen etter søknad til statlig myndighet. Det legges til grunn at det bør være adgang til å stille vilkår for avvikling som sikrer at verdier som har tilhørt havnekapitalen, fortsatt disponeres for bruk i havner.

Høringsinstansene er spesielt bedt om kommentarer og innspill til følgende problemstillinger:

- Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekaske) 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 lovforslaget og høringsnotatet skisserer løsninger, understrekes det fra departementet side at de ikke har konkludert, og at høringsinnspillene vil inngå i en egen gjennomgang av disse spørsmålene. Byrådet har derfor lagt vekt på å drøfte disse problemstillingene.

Byrådet støtter i store trekk Fiskeri- og kystdepartementets vurderinger og forslag i det foreliggende utkast til ny havne- og farvannslov. Det er prisverdig at departementet nå har tatt initiativ til en modernisering av dette lovverket med sikte på å gi rammebetingelser og incitamenter som bedrer betingelsene for sjøtransport. Å gå bort fra et havneavgiftsregime til å prise havnetjenester i forhold til tilbud og etterspørsel vil være et klart fremskritt. Mulighet for handlingsfrihet og fleksibilitet vil kunne gi gevinst. Det vil også gjøre et klarere forretningsmessig skille mellom aktørene på tilbudssiden og aktørene på etterspørselssiden. Blant annet vil det bety at brukerne ikke kan sitte i havnestyret.

Byrådet ser det som viktig at ny Havne- og farvannslov gjør det mulig å benytte de betydelige verdiene som skapes som følge av omreguleringer og andre vedtak som åpner for byutvikling til investeringer i samfunnsøkonomiske gode og helhetlige løsninger på et friere grunnlag enn det dagens havnelov gir anledning til. Investeringene kan være knyttet opp mot forhold som opprensning og reetablering av infrastruktur og rekreasjonsarealer langs sjøfronten, og til tiltak for å begrense lokale miljøbelastninger.

Det er imidlertid viktig å sikre kommunen muligheter til å gå inn for at overskytende gevinst ved eiendomssalg kan benyttes til å bekoste kommunale tiltak som ikke direkte har sammenheng med havneformål. Byrådet støtter derfor Fiskeridepartementets valg av en mellomløsning hvor egen økonomiforvaltning i havnen videreføres, altså alternativ 3.

I lovutkastet legger departementet vekt på offentlig styring og kontroll i havnene og det skisseres en modell hvor selskap som er etablert med havnekassen skal være offentlig heleid. Lovforslaget tar også opp spørsmålet om bruk av modeller for offentlig privat samarbeid bør tillates på havnesektoren. Byrådet ser positivt på dette når slike løsninger ikke fører til at havnens karakter av å være offentlig, tilgjengelig infrastruktur svekkes.

Ved utbygging og prising bør havna sees under ett. For å sikre rasjonell planlegging, utbygging og utnyttelse av havnas infrastruktur, bør det være én instans som planlegger og eier store deler av havnekapitalen. Byrådet ser at i de fleste tilfeller vil det være det offentlige som reiser havnekapitalen, mens de private aktørene utfører trafikk og godshåndteringen.

Saksfremstilling:**1 Departementets forslag****1.1 Innledning**

Kyst- og fiskeridepartementet sendte 21. desember 2006 ut høringsnotat for revisjon av lov av 8.juni 1984 nr.51 om havner og farvann m.v. Departementets hovedmålsetning med revisjonen er at ny lov skal bidra til effektiv og sikker sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurransen med andre transportformer. Denne hovedmålsetningen søkes oppnådd gjennom en mer optimal organisering og drift av havnene ved å tilrettelegge for:

- God tilknytning til det landsbaserte transportnettet
- Trygge og effektive farleder
- Profesjonalisering av havnevirksomheten
- Konsentrasjon av gods og spesialisering av godstyper/funksjoner
- Samarbeid mellom offentlige og mellom offentlige og private

Lovforslaget åpner for størst endringer for havnesektoren på følgende områder:

- Havnekassen og eierskap
- Organiseringen av havnevirksomheten
- Havnedistrikt blir identisk med sjøarealet innen kommunegrensen
- Havneavgiftene avvikles, havnen får anledning til å ta gebyr
- Juridiske virkemidler for nasjonalhavnene, Oslo en av 22 totalt i Norge
- Styrket tilsynsfunksjon for Kystverket

1.2 Bakgrunn

Departementet peker på at en stadig økende vegtrafikk gir kapasitetsproblemer i deler av transportnettet, og at dette gir forsinkelser og økte kostnader for næringslivet og forbrukerne. Havner og sjøtransport har derfor en viktig rolle i et helhetlig transportnett med effektive transportkorridorer mellom produksjonssted og markeder. For å styrke sjøtransporten er det avgjørende at havnene utvikler seg til effektive omlastingsterminaler, og styrker sin posisjon som knutepunkt i logistikkjeden og i transportkorridorene.

Fiskeri- og kystdepartementets vurdering er at gjeldende havne- og farvannslov ikke fanger opp sentrale problemstillinger og utviklingstrekk innen transport, logistikk og arealbruk, og at loven derfor ikke lenger er egnet som styringsverktøy i transportpolitikken. En revidert havne- og farvannslov har til hensikt å forbedre rammevilkårene for havnedrift og effektivisere forvaltningen av farvannene, slik at sjøtransporten kan styrke sin posisjon.

Departementets har som målsetting at revisjonen skal gi et juridisk rammeverk for havne- og farvanns sektoren som skal bidra til økt sjøtransport, gi et hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren og som er oversiktlig og brukervennlig.

For å nå målet om økt sjøtransport, mener departementet at det er avgjørende at havnene styrker sin posisjon som knutepunkter i det nasjonale transportnettverket, og i transportkorridorene mot utlandet, ved å utvikle seg til effektive omlastingsterminaler. De viktigste havnene må sikres god tilknytning til det landbaserte transportnettet og til sikre farleder på sjøen.

1.3 Stortingsmeldinger og tidligere utredninger

Revisjon av lov om havner og farvann m.v. av 8. juni 1984 nr. 51 (havne- og farvannsloven) har vært varslet flere ganger. På bakgrunn av arbeidet med St.meld. nr. 46 (1999-2000) "Nasjonal transportplan 2002-2011 og Stortingets behandling av denne, igangsatte departementet et havneprosjekt. Prosjektet hadde til hensikt å vurdere havnestruktur og krav som må stilles havner i et langsiktig perspektiv. I St.meld.nr.24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015" fremgår det at nye juridiske virkemidler rettet mot nasjonalhavnene må forankres i en ny havne- og farvannslov, og at det dermed er naturlig å se arbeidet med Nasjonal transportplan og lovrevisjonen i sammenheng. Lovrevisjonen har betydning for mange ulike virksomhetsområder, og har dermed blitt et omfattende arbeid. Det utsendte høringsnotatet fra departementet er på nærmere 250 sider.

1.4 Behovet for ny lovregulering av havner

Som følge av den generelle samfunns- og transportutviklingen, samt kartlegging av viktige problemstillinger innen havne- og farvannssektoren, anser Fiskeri- og kystdepartementet ikke lenger gjeldende havne- og farvannslov som et hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren.

For å kunne overføre gods fra veg til sjø, slik at transportvirksomhet blir sikrere, mer effektiv og miljøvennlig, må havnene utvikles til sentrale bindeledd i transportkjedene. Havnene må dermed fremstå som effektive og attraktive for vareeiere og transportører ved å tilby helhetlige og markeditilpassede løsninger. Departementet mener at statlige myndigheter på sin side må ha virkemidler og tiltak som gir havnene nødvendig handlingsrom til å kunne fungere som knutepunkter i transportkorridorene og i logistikkjeden.

Eksisterende regelverk for organisering, drift og finansiering av offentlige havner, virker i følge departementet konserverende på en sektor som har behov for endringer for å nå målsettingene innenfor transportpolitikken. Gjeldende havne- og farvannslov gir i liten grad eierne av de offentlige havnene, dvs. kommunene, incentiver til å drive og utvikle havnevirksomheten. Økonomireglene legger unødige begrensninger på havnenes kommersielle handlefrihet, investeringer og samarbeidskonstellasjoner. Resultatet er en fragmentert havnestruktur med parallelle og lukkede sjøtransportsystemer.

Ovennevnte begrensninger, samt en manglende adgang til å ta økonomisk utbytte fra havnevirksomhet, må dessuten antas å dempe interessen for private investeringer i havnevirksomhet. Konsekvensen av dette er dermed at offentlige havner ikke i tilstrekkelig grad har fått profesjonalisert styringsfunksjonene og driftsoppgavene.

På bakgrunn av ovenstående mener Fiskeri- og kystdepartementet det er nødvendig å utforme et regelverk for de offentlige havnene som i større grad åpner for kommersialisering, markedsorienterte investeringer og offentlig/privat samarbeid innenfor offentlig havnevirksomhet. Offentlige havnearealer og øvrig havneanlegg er imidlertid en del av den nasjonale infrastrukturen, og det anses derfor viktig at arealene forblir i offentlig eie. Dette styrker også muligheten for regional og nasjonal planlegging og prioriteringer gjennom de ordinære prosesser. Dersom private skal inviteres til havnedrift, bør det derfor være en forutsetning at arealer og havneanlegg sikres mot avhending og omdisponering.

Et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og kommersielle funksjoner i de offentlige havnene vil kunne lette etablering av ulike samarbeidsformer, og samtidig tilrettelegge for en profesjonalisering av havnevirksomheten. Dette vil i mange tilfeller kunne bedre sjøtransportens konkurranseevne, og i tillegg bidra til en mer hensiktsmessig areal- og ressursutnyttelsen innen havnesektoren. En konsolidering av havneterminaler, etablering

av allianser og oppbygging av større havneenheter for visse typer gods vil også kunne frigjøre areal til annet bruk, uten at den samlede havnekapasiteten reduseres.

1.5 De vesentligste endringene i forhold til dagens havne- og farvannslov

Slik utkastet til lov foreligger vil endringene i forhold til dagens lov avhenge av hvilke varianter som blir valgt innenfor de områdene departementet ikke har konkludert.

Sammenligner man dagens havnelov med mulige alternativ som følge av utkastet, er de vesentligste endringene at:

- Staten formulerer målene for nasjonalhavnene, Oslo Havn KF, Sydhavna er en nasjonalhavn (Jfr. Kystverkets Stamnettutredning, NTP 2010-2019)
- Statens styringsverktøy overfor nasjonalhavnene er endret i forhold til dagens lov. Statens styringsverktøy vil først og fremst være kontroll med strategiplaner og at Kystverket får adgang til å drive forhåndsplanlegging i de viktigste havnene, på samme måte som vegmyndighetene har det etter pbl. § 9-4.
- Det ikke er lagt noen føringer eller representasjonsbestemmelser knyttet til sammensetning og oppnevning av havnestyre.
- Staten kan pålegge kommunen opprettelse av interkommunale samarbeidsorgan og staten kan bestemme at en nasjonalhavn skal organiseres som enten A/S eller IKS.
- Private kan komme inn på eiersiden.
- Ved organisering som AS eller IKS vil eier kunne få adgang til ta aksjeutbytte.
- For havner som ikke enten blir A/S eller IKS kan bestemmelsen om egen havnekassee opphøre og havnekassen kan dermed inngå i bykassen.
- Havnekapitalen (havnekassen) kan settes inn i annen virksomhet enn havn. Dette gjelder for havner som organiseres som A/S uten noen beskranking, eller for havner som drives som en del av kommunen etter departementets godkjenning.
- Hvis departementet godkjenner det kan en havn nedlegges og havnekapitalen kan settes inn i annen virksomhet.
- Det legges ingen føringer for prising av havnetjenester. Havneavgiftssystemet avvikles.
- Farleder deles inn i hovedled og biled, disse kan gå helt inn til kaikant. Det innføres et statlig sikkerhetsgebyr. Det innføres også et farledsgebyr (selvkostbasert).

I likhet med gjeldende havne- og farvannslov er utkastet en fullmaktslov, hvor det legges opp til at en lang rekke vesentlige bestemmelser skal fastlegges i forskrifter i etterkant av selve lovbehandlingen.

Departementet kan for eksempel gi forskrift om å treffe enkeltvedtak for hvordan en havn skal organiseres, drives og vedlikeholdes. De kan igjennom forskrifter gi regler om avhending av havnearealer eller andre havneanlegg og andre disposisjoner som er av vesentlig betydning for å drive havn, om organisering av samarbeid mellom offentlig og privat eiet havn. Departementet kan også igjennom forskrift gi Kystdirektoratet tilsynsfullmakt for å se til at havnene drives på en forsvarlig og hensiktsmessig måte.

1.6 Problemstillinger knyttet til havnekassen og eierskap

Høringsinstansene er spesielt bedt om kommentarer og innspill til følgende problemstillinger:

- 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 lovforslaget og høringsnotatet skisserer løsninger, understrekes det fra departementet side at de ikke har konkludert, og at høringsinnspillene vil inngå i en egen gjennomgang av disse spørsmålene. Byrådet vil derfor legge vekt på å drøfte disse problemstillingene, dette gjøres nedenfor.

1.7 Havnestruktur, Nasjonal transportplan (NTP) og Oslo havn som nasjonalhavn

De nasjonale havnene utpekes i dag av Regjeringen på bakgrunn av prosessene knyttet til stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (NTP). I vurderingen av om en havn skal utpekes som nasjonal havn skal det legges vekt på virksomheten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, organisering og samarbeid med andre havner, samt havnens samfunnsmessige betydning.

Departementet har igangsatt et arbeid der de har sett på mulige organisasjons- og samarbeidsformer mellom offentlige og private havneaktører, herunder interkommunalt havnesamarbeid. Målsettingen med dette er å bedre utnyttelsen av eksisterende privat og offentlig infrastruktur. Departementet mener at denne formen for havnesamarbeid bør utvides. Dette vil både kunne styrke det finansielle grunnlaget for havnedrift, bidra til økt bruk av sjøtransport og løse utfordringer knyttet til arealbruk.

Regjeringen vil utforme en helhetlig havnepolitikk med rammebetingelser for drift som gjør at havnene bidrar til næringsutvikling og etablering av robuste regioner. Skal sjøtransporten vinne fram i konkurransen med landtransport, både i forhold til pris og kvalitet, kreves det at havnene har et volum av stykkgoods og containere som gir grunnlag for hyppige og regulære skipsanløp. Departementet ønsker at håndteringen av stykkgoods og containere i hovedsak skal konsentreres til et begrenset antall havner og at disse skal fungere som effektive knutepunkt og omlastingsterminaler i transportkorridorene. De legger ansvaret for å etablere nødvendige og hensiktsmessige samarbeidsløsninger på de lokale havnemyndighetene.

Departementer ønsker også at havnene skal styrke sin posisjon som knutepunkt i dør-til-dør transporter ved å tilrettelegge for rasjonell omlasting mellom transportmidlene. Fiskeri- og kystdepartementets havneprosjekt konkluderte med at havnestrukturen bør bestå av to nivå: Nasjonale havner og øvrige havner. Nasjonale havner bør ha en standard og et godsvolum som gir regulære og hyppige anløp av skip for stykkgoods og containere. De nasjonale havnene må videre utvikles til effektive omlastingsterminaler i nasjonale og internasjonale transportkorridorene, og i tillegg integreres i regionale transportstrukturer som legger til rette for rasjonelle og kostnadseffektive transportløsninger for næringslivet.

De nasjonale havnene må i følge departementet ha utviklingsplaner som er forankret i godkjente lokale og regionale areal- og transportplaner. Dette er et kriterium som på mange måter "kontrollerer" at lokale og regionale myndigheter legger til rette for at havnen kan utvikles i en retning som styrker sjøtransportens posisjon i transportnettverket. I denne sammenheng vil naboskap, miljøvirkninger knyttet til driften av havnen, tilknytning og fremkommelighet i transportnett, samt langsiktig arealtilgang være viktige momenter.

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006-2015, som er det gjeldende nasjonale styringsdokumentet for transportsektoren, ble det konkludert med at havnestrukturen videreføres med 10 nasjonale havner, og at den for øvrig justeres fra tre til to nivå: Nasjonale havner og øvrige havner. Det pekes på betydningen av at nasjonale havner har et utviklingspotensial som er forankret gjennom samarbeid med andre havner,

næringslivet og private aktører. Videre vises det til at lokale og regionale myndigheter, bl.a. gjennom areal- og transportplaner, har et ansvar for å legge til rette for at de nasjonale havnene kan utvikles til effektive knutepunkt og omlastingsterminaler i transportkorridorene. Det er også slått fast at havnestrukturen nødvendigvis må legge føringer for statlig engasjement og statlige investeringer i sjøverts og landverts infrastruktur. Dette betyr at Fiskeri- og kystdepartementet i utgangspunktet vil konsentrere seg om utviklingen i de nasjonale havnene, og at det er disse havnene som vil bli prioritert i Nasjonal transportplan. Havnestrukturen er nærmere omtalt i St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015.

Organisering av en nasjonalhavn i henhold til lovforslaget

Lovforslaget legger opp til at staten skal formulere mål for nasjonalhavnene, og at loven skal gi staten de nødvendige virkemidler til å gjennomføre målene. De øvrige havner overlates i hovedsak til den enkelte kommune. For disse gir loven lite av mål og føringer.

I følge lovforslaget kan kommunen i utgangspunktet fritt velge organisasjonsform for havnen, men departementet kan likevel bestemme at en nasjonalhavn skal organiseres som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Dette fordi havnen skal drive forretningsmessig.

Lovforslaget har ingen bestemmelser om sammensetning av havnestyret, og dersom havnen organiseres som aksjeselskap, vil aksjelovens alminnelige bestemmelser komme til anvendelse. Dette betyr at generalforsamlingen (eier) bestemmer styrets sammensetning og styret vil på den måten kunne bli sammensatt uten representanter fra staten, omkringliggende fylker og brukere. Det åpner dermed for et mindre styre utgått fra den som har generalforsamlingsfullmakten på vegne av eier.

De nasjonale havnene som er utpekt i Nasjonal transportplan er logistiske knutepunkter i det nasjonale transportsystemet. Det vises til at en samling og konsentrering rundt slike noder er nødvendig for en modernisering og effektivisering av næringen, og vil være viktige strukturerende elementer for hele transportnettet. Dette vil bidra til lavest mulig kostnader for brukere og samfunnet.

Samarbeid med andre havner

Departementet gir i høringsbrevet uttrykk for at samarbeid mellom havner er svært viktig for å utvikle et konkurransedyktig og effektivt sjøtransporttilbud. Ulike former for samarbeid vil kunne bidra til nødvendig godskonsentrasjon og restrukturering innenfor havnesektoren, samt løse arealbrukskonflikter i pressområder. Havnesamarbeid omfatter alt fra avtaler om informasjonsutvikling og driftsoppgaver til mer forpliktende samarbeid med etablering av felles eiendomsselskap og driftsselskap.

Samarbeid mellom havner og mellom havner og private kan være positivt for å utvikle et konkurransedyktig og effektivt sjøtransport i andre deler av landet. Dette gjelder hvor det er begrenset konkurranse mellom havnene og mellom de private aktørene i den enkelte havn. I Oslofjordområdet er imidlertid erfaringene annerledes. Viken havneselskap AS, som avga sin utredning til Fiskeridepartementet 1. desember 2003, utredet hvorvidt man kunne effektivisere containertrafikken til og fra Oslofjordområdet gjennom et integrert operativt samarbeid i Viken havneselskap AS. Forslaget møtte sterke motforestillinger om monopoldannelse og begrensning i konkurransen i containertrafikken i Oslofjorden. Styret i Viken havneselskap AS sa seg i sin sluttrapport enig i mange av de betenkelighetene som var fremført mot et havneselskap med en dominerende rolle i Oslofjordområdet. De anbefalte at havnesamarbeidet i hele Oslofjordområdet skulle videreføres og fortsatt skje i relativt løse former og begrenses til samarbeid og informasjonsutvikling om faglige og tekniske havneforhold.

1.8 Strategiplan og havnearealer

Et annet viktig moment for nasjonalhavnene er at de pålegges å utarbeide strategiplan som bl.a. skal redegjøre for retningslinjer for utvikling av havnen. Denne planen skal med dette lovforslaget forelegges departementet for godkjenning.

Departementet foreslår 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 plan- og bygningslovens § 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 skal ta utgangspunkt i samarbeid og dialog med de kommunene det gjelder, men ved konflikt må det avgjøres på overordnet nivå gjennom plan- og bygningsloven.

Avvikling av en havn

Departementet legger opp til at det i visse tilfeller bør kunne gis tillatelse til avvikling av havnekapitalen etter søknad til statlig myndighet. Det legges til grunn at det bør være adgang til å stille vilkår for avvikling som sikrer at verdier som har tilhørt havnekapitalen, fortsatt disponeres for bruk i havner.

1.9 Organiseringen av havnevirksomheten

Lovforslaget legger opp til at begrepet havnedistrikt videreføres. Begrepets innhold endres likevel noe og 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. Det statlige forvaltningsansvaret vil da, slik det i praksis gjør under dagens lovverk, knyttes til hovedled og biled – tilsvarende inndelingen av ansvaret for riks- og lokalveier på land.

I lovutkastet foreslås det 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 følge departementet få 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, vil departementet ved nærmere regler i forskrift, gi kommunene 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.

Departementet legger opp til at havnekassen som formuesmasse skal bestå, i form av at den undergis særlige bestemmelser. De mener imidlertid at begrepet havnekassen bør erstattes med begrepet "havnekapitalen" for å ikke låse begrepsbruken til tidligere forståelse. Samtidig innføres det visse skranker 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 fra staten 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. Viser for øvrig til kapittel 2 for byrådets drøfting av problemstillinger relatert til havnekassen

Som et ledd i tilretteleggelsen for reell konkurranse mellom havnene, foreslås det at reglene om havneavgifter utvikles. 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, det vil si sjøveien innen havnedistriktet.

Myndighetsoppgaver

Dersom en havn blir organisert som et aksjeselskap, vil det oppstå problemstillinger i forhold til de forvaltningsoppgavene havnene driver. For eksempel kan ikke et aksjeselskap fatte enkeltvedtak. Videre har Oslo havn i dag en trafikkentral som bl.a. ivaretar offentlige oppgaver og som har en viktig posisjon når det gjelder sikkerhetsmessige forhold, også av nasjonal karakter.

Øvrige offentlige myndighetsoppgave som legges til kommunen/havnevesenet er oppgaver i forbindelse med trafikkavviklingen i havnedistriktet og på landarealet. Den myndighetsoppgaven som består i forvaltning av kaier og terminaler for å sikre fri ferdsel er en viktig oppgave i havner med flere operatører som betjener flere rederier.

Oslo Havn KFs eneste engasjement i operasjonene på havnen er knyttet til selve krandriften. På grunn av det er flere brukere av krantjenestene, har dette vært sett på som en fellesoppgave som havnevesenet har forestått. Lossing og lasting av skip, terminaldrift mv. er i Oslo havn privatisert og utføres av konkurrerende selskaper.

Se for øvrig byrådets vurdering av § 7-3 til § 7-8 nedenfor.

1.10 Finansiering av havnevirksomheten

Departementet har erfart at dagens regulering av inntekts- og utgiftssiden i havnene medfører en rekke spørsmål og behov for avklaringer. Dette gjelder i særlig grad hva som ligger i begrepet "havneformål" og "særlig havneinnretning". I tillegg er det ofte diskusjoner om eierskap og hva som ligger i kravet til en egen "havnekasse".

Lovforslaget bygger på ECON-rapport 74/01 "Havner i bakevja". ECON har med utgangspunkt i økonomisk teori for nettverk, sett nærmere på havnenes muligheter til å styrke konkurranseevnen til kombinerte transportløsninger. Rapporten konkluderer med at gjeldende regulering av havnene ikke gir tilstrekkelig handlingsrom, og at havnene derfor har få virkemidler som kan bidra til å styrke kombinerte transportløsninger. ECONs vurdering er at de utfordringene som havnene står overfor ikke lar seg løse innefor rammen av det kommunale eierskapet.

De faste kostnadene forbundet med etablering og drift av infrastruktur i norske havner er beregnet til å utgjøre ca 90 % av totalkostnadene. Så lenge havnene har ledig kapasitet, er det derfor små ekstrakostnader forbundet med ytterligere skipsanløp eller håndtering av mer gods. I henhold til bestemmelsene i havne- og farvannsloven, krever de offentlige havnene eksempelvis inn avgifter per anløp og per container. Redere og vareeiere har derfor betydelige variable kostnader knyttet til bruk av havnen, på tross av at underliggende kostnader er faste.

I følge den nevnte ECON-rapporten har dette flere uheldige virkninger. For det første tar havnene selv størsteparten av risikoen knyttet til nye investeringer. Havnebrukerne betaler, gjennom havneavgiftene, i utgangspunktet løpende for å benytte havnen, og kan dermed lett endre anløpsmønster i tråd med endringer i godsgrunnlaget. Dette gjør havnen sårbar for bortfall av avgiftsinntekter.

For det andre vil brukere som øker godsslaget i en havn få en relativt høy ekstrakostnad. Dette medfører at det er relativt lav økonomisk gevinst knyttet til å konsentrere godset i en havn, og vinne markedsandeler gjennom økt frekvens. Det er med andre ord lite som knytter et rederi til én havn. Resultatet er at godset spres på mange havner, som følgelig har lav frekvens på relativt få destinasjoner.

ECON påpeker at mange havner som helt eller delvis dekker samme markedsområde bidrar til å spre godset, noe som resulterer i lav anløpsfrekvens av skip. En konsolidering av havnesektoren vil kunne bidra til et styrket sjøtransporttilbud, men det slås fast at restrukturering er vanskelig under eksisterende rammevilkår for offentlig havnedrift. I følge ECON er hovedårsaken til dette at kommunene har små incentiver til å trekke seg ut av havnevirksomheten, at havnevirksomheten på sikt skal gå i null (selvfinansieringsprinsippet) og at havnene i mange tilfeller blir brukt som lokal- og regionalpolitisk virkemiddel fremfor et transportpolitisk.

Dagens havneavgifter foreslås opphevet med unntak av kystgebyr og sikkerhetsgebyr for bruk av farleden. Prisen for havnetjenester skal beregnes forretningsmessig, og havneavgiftene skal ikke lenger fastsettes etter en bestemt formel. Det blir dermed tillatt å avtale priser direkte med de enkelte kunder, og like kunder kan betale ulikt for like tjenester. Forhandlingsstyrke og forhandlingsposisjon vil være avgjørende for den pris som skal betales.

Dagens likebehandlingssystem for havnekunder vil bli dermed opphevet. Store kunder kan få rabatter, mens skip som har noen få anløp gjennom året (cruiseskip) vil kunne måtte betale mer. Departementet har foreslått å fjerne dagens avgiftssystem i håp om at kunder skal bli mer lojale i forhold til en havn. Slik systemet fungerer i dag, kan en havn foreta store investeringer for å tilpasse havnefasilitetene til en skipslinje, mens kunden ikke har noen forpliktelser overfor havnen med unntak av å betale de daglige havneavgiftene. Skipslinjen kan når som helst velge å flytte til en annen havn og den havnen som forlates, vil miste en viktig inntektskilde. Ved å gjøre det mulig å avtale priser, kan det også avtales oppsigelsestider og lignende som gjør det mulig for havnen å sikre sine inntekter på annen måte enn det som gjelder i dag. I dagens system tar havnene risikoen alene.

1.11 Modeller for finansiering og organisering

I nevnte rapport fra ECON konkluderes det med at dersom brukerne kommer inn på eiersiden i havnene, eller havnene drives profesjonelt, så kan dette gi grunnlag for en prisstruktur der faste kostnader dekkes gjennom egenkapitalutvidelser og variable kostnader gjennom enhetspriser. Dette vil gi brukerne et incentiv til å konsentrere gods på få havner, noe som igjen vil bedre sjøtransporttilbudet. En åpning for at brukerne kan gå inn på eiersiden i havnene kan følgelig gi en mindre fragmentert struktur, og samtidig stimulere til at parallelle sjøtransportsystemer integreres.

Privat eierskap i de offentlige havnene blir i rapporten trukket frem som et tiltak som kan bidra til en nødvendig restrukturering av havnesektoren. Privat eierskap i de offentlige havnene kan innføres på flere måter. Det kan enten opprettes et aksjeselskap bestående av offentlige og private eiere, eller havnen kan fullt ut privatiseres. Et tredje alternativ er å leie ut havnearealene til foretak som driver profesjonell havnevirksomhet.

En profesjonelt drevet havn kan også forestås av det offentlige ved kommunen. Dette forutsetter imidlertid en annen organisering og finansiering enn det som er tilfellet i dagens offentlige havner, samtidig som eierkommune og vertskommune har en forretningsmessig tilnærming til havnevirksomhet. For å kunne åpne for privat eierskap eller delprivatisering av offentlige havner, må det foretas en grensedragnings mellom myndighetsutøvelse, forvaltning og forretningsdrift i havnen.

Havnene har høye faste kostnader knyttet til investeringer, og marginale variable kostnader knyttet til drift. Dette betyr at gjennomsnittskostnadene synker ettersom etterspørselen etter havnetjenester øker. Med en slik prisstruktur kan havnene i utgangspunktet konkurrere seg imellom på pris, for derigjennom å tiltrekke seg mer volum. Økt volum vil også kunne gi økt anløpsfrekvens, og dermed styrke posisjonen til havnen ytterligere.

Prisstrukturen i havnen tilsier med andre ord at markedet skulle være dominert av noen få store aktører på tilbudssiden. Dette er imidlertid ikke tilfellet innen havnesektoren, og det er i følge departementet fra flere hold pekt på at årsaken til dette ligger i dagens lovregulerte prisfastsettelse og eierskapsstruktur.

Alternativ bruk av havnekapitalen og utbytte fra havnevirksomheten

Departementet foreslår å avvike bestemmelsen om at havnens økonomiske midler skal brukes til havneformål når kommunen oppretter et eget havneaksjeselskap. Dette vil gi mulighet til å omdisponere likvider og formuesgoder som var en del av havnekassen til andre forretningsmessige formål. I alminnelighet vil dermed havnen kunne delta i selskaper med et - som det heter: tjenlig forretningsmessig formål -, sammen med andre eiere. Havneselskapet kan også da tilpasse selskapsformålet til foreliggende muligheter, og endre strategi i et utfordrende marked uten binding til havneformål.

Lovutkastet åpner for at, når havna er organisert som eget rettssubjekt (A/S eller IKS), kan det gis utbytte til eiere. Departementet vil regulere dette nærmere i egne forskrifter. Det fremheves at eventuelt utbytte først kan foretas etter at nødvendige avsetninger til vedlikehold og investeringer er gjort.

2 Byrådets vurderinger

2.1 Særlige problemstillinger vedr. havnekaske og eierskap

Departementet ber i høringsbrevet av 21.12.2006 om høringsinstansenes kommentarer og innspill til følgende problemstillinger:

- *Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekaske) 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.*

I det følgende vil byrådet drøfte disse to problemstillingene nærmere.

2.2 Havnekaske atskilt fra kommunens øvrige økonomi

Bør havnen ha en egen økonomi (havnekaske) atskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov, eller om kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet?

De 3 alternativene som departementet skisserer går i korthet ut på:

- 1) Opprettholde og videreføre dagens situasjon med en egen havnekaske atskilt fra kommunens øvrige økonomi hvor midlene i havnekassen bare kan brukes til havneformål.
- 2) Avvikle havnekassen og la havnens økonomi være organisert som enhver annen virksomhet innenfor den kommunale sektoren. Dette samsvarer med prinsippet om kommunalt selvstyre og helhetlig kommunal planlegging.
- 3) En mellomløsning mellom de to forannevnte alternativer hvor egen økonomiforvaltning i havnen videreføres, men med visse oppmykninger med større kommersiell frihet til å disponere havnekassen og en viss adgang til å ta utbytte fra virksomheten etter nødvendige avsetninger. Det er denne mellomløsningen som er lagt til grunn i Fiskeridepartementets lovforslag.

Det antas å være en forutsetning at dersom alternativ 2 eller 3 velges må havnen få beholde en så stor andel av sine inntekter gjennom avgifter, utleie og salg av eiendom at havnen kan være selvfinansierende i forhold til eksisterende og fremtidig drifts- og virksomhetsbehov. Det vil derfor kun være adgangen til å disponere over den overskytende del av havnens inntekter – etter at det er gjort nødvendige avsetninger til eksisterende og fremtidig havnevirksomhet – som antas i bli berørt av de 3 alternativene.

Etter alternativ 1 vil den overskytende del av inntektene tilfalle havnekassen og bare kunne benyttes til havneformål som i dag. Etter alternativ 2 vil kommunen stå fritt mht hvorledes den overskytende del av inntekten bør disponeres. Etter alternativ 3 vil kommunen kunne søke departementet om å få tillatelse til å benytte (del av) overskytende del av inntekten til allmennyttige formål

Hvis havnen organiseres som aksjeselskap (AS) eller interkommunalt selskap (IKS) blir automatisk havnekapitalen atskilt fra kommunens øvrige økonomi. I kommentarene til lovutkastet sies det at selvfinansieringsprinsippet fortsatt skal legges til grunn. Det vil st at brukerne skal betale og skal få havneinfrastruktur og havnetjenester tilbake.

Byrådet ser at dersom kommunens økonomiske interesser ikke er sammenfallende med de nasjonale eller regionale interessene havnen skal ivareta, vil det kunne oppstå konflikt mellom statens mål og den lokale styringen av havna. Dette gjelder særlig der havnearealene i de større byene ligger i sentrumsområdene, hvor alternative anvendelser vil kunne gi større inntekter til kommunen, i hvert fall på kort sikt. Dette er en aktuell problemstilling i Oslo.

Dersom gevinsten blir så vidt stor at den klart overstiger de kostnader havnen vil ha til å relokalisere og opprettholde, samt videreutvikle sin havnevirksomhet etter at salg er gjennomført, er det naturlig å vurdere hvorvidt den overskytende del av gevinsten udelt båndlegges til havneformål ved å tilfalle havnekassen. Spørsmålet vil særlig aktualiseres i situasjoner hvor transformasjon til byutvikling og gjennomføring av reguleringer forutsetter kommunale investeringer til annet enn havneformål.

Byrådet ser det som viktig at ny Havne- og farvannslov gjør det mulig å benytte de betydelige verdiene som skapes som følge av omreguleringer og andre vedtak som åpner for byutvikling til investeringer i samfunnsøkonomiske gode og helhetlige løsninger på et friere grunnlag enn det dagens havnelov gir anledning til. Investeringene kan være knyttet opp mot forhold som opprensning og reetablering av infrastruktur og rekreasjonsarealer langs sjøfronten, og til tiltak for å begrense lokale miljøbelastninger.

Det er blant annet mot denne bakgrunn at departementets 3 alternativer bør vurderes. Hensynet til å sikre nasjonal og lokal havnevirksomhet i transportøyemed, må balanseres opp mot hensynet til kommunens selvstyre og behovet for helhetlig kommunal planlegging. For å sikre seg mot at havnens økonomi forringes på en måte som er i strid med hva som er transport- og samfunnsøkonomisk ønskelig, uten at det er blitt gjort gjenstand for en politisk beslutning, taler for at havnekapitalen holdes atskilt fra kommunes egen økonomi.

Det er imidlertid viktig å sikre kommunen muligheter til å gå inn for at overskytende gevinst ved eiendomssalg kan benyttes til å bekoste kommunale tiltak som ikke direkte har sammenheng med havneformål. Byrådet støtter derfor Fiskeridepartementets valg av en mellomløsning hvor egen økonomiforvaltning i havnen videreføres, altså alternativ 3.

2.3 Eierskap til selskap etablert med midler fra Havnekassen

Bør det gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal kunne ha offentlige eiere?

Departementet fremholder på den ene side at et eiersamarbeid mellom private og offentlige havner legger til rette for profesjonalisering av havnedriften der det er markedsgrunnlag for en slik tilnærming. Det vil derfor ifølge departementet være viktig å etablere incentiv som bidrar til tettere samarbeid mellom offentlige og private havner, slik at private interessenter både engasjerer seg og investerer i offentlige havner. En mulig følge av dette er en sterkere konkurranse mellom havner med press på prisene til fordel for brukerne, som på sikt kan tenkes å påvirke havnestrukturen. Det forventes ifølge departementet at utviklingen i så fall vil resultere i et mindre antall havner med større godsvolum og mer spesialisering med hensyn til godstyper.

På den annen side er det ifølge departementet viktig å sikre offentlig styring og kontroll gjennom eierskap til havnene, slik at viktig nasjonal transportinfrastruktur utvikles i tråd med samfunnets behov og ikke omdisponeres ut fra motiver om kortsiktig økonomisk gevinst. Offentlig styring vil kunne sikre at havnenes verdier, og da særlig arealene, disponeres til havnevirksomhet, selv etter ufrivillig eierskifte som konkurs eller lignende. Ved offentlig eierskap vil det videre kunne sørges for allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til havnetjenester. I forbindelse med utøvelse av myndighetsoppgaver i havnene vil det være en fordel at det offentlige står som eier av infrastrukturen.

I lovutkastet legger departementet vekt på offentlig styring og kontroll i havnene og det skisseres en modell hvor selskap som er etablert med havnekassen skal være offentlig heleid. Lovforslaget tar også opp spørsmålet om bruk av modeller for offentlig privat samarbeid bør tillates på havnesektoren. Byrådet ser positivt på dette når slike løsninger ikke fører til at havnens karakter av å være offentlig, tilgjengelig infrastruktur svekkes.

Ved utbygging og prising bør havna sees under ett. For å sikre rasjonell planlegging, utbygging og utnyttelse av havnas infrastruktur, bør det være én instans som planlegger og eier store deler av havnekapitalen. Byrådet ser at i de fleste tilfeller vil det være det offentlige som reiser havnekapitalen, mens de private aktørene utfører trafikk og godshåndteringen.

2.4 Havnevirksomheten - Lovforslagets §§ 7-3 til 7-8 (Punkter i lovutkastet hvor departementet ikke har konkludert).

Departementet skriver i høringsbrevet av 21.12.2006 at §§ 7-3 til 7-8 er å betrakte som et utgangspunkt for en åpen drøftelse. Byrådet vil for den videre drøftelsen av §§ 7-3 til 7-8 vise til det som er sagt innledningsvis om at vurderingene av bestemmelsene vil være avhengig av hvilke alternativ departementet faller ned på i forhold til de to særskilte

spørsmålene som ble stilt (se kapittel 2). Således vil drøftelsen kun gi uttrykk for innspill til paragrafene. Byrådet forutsetter at lovforslaget sendes på ny høring i mer avklart form. De ulike paragrafene kommenteres videre under forutsetning av at departementet opprettholder skillet mellom havnekassen og kommunens øvrige økonomi.

§ 7-3 Organisering av kommunale havner [ikke konkludert]

Lovutkastet legger opp til at det er kommunen selv som oppretter havnestyre og bestemmer hvilken organisasjonsform havnen skal ha. Lovutkastet åpner for at kommunen kan drive havnen gjennom et offentlig eid driftsselskap på forretningsmessig vis, eller ved utleie av havnens arealer og andre havneanlegg til et operatørselskap. På denne måten kan kommunen selv velge den organisasjonsform den finner hensiktsmessig.

Byrådet mener at forslaget gir kommunen større frihet til å organisere havnevirksomheten. Det vil bli mulighet for å skille ulik forretningsmessig virksomhet fra hverandre og fra myndighetsrollen. Dette kan aktualisere dannelse av f eks aksjeselskaper innenfor dagens havnevirksomhet. Byrådet ser på det som en positiv mulighet for utvikling av havneorganiseringen. Rollene og ansvaret blir klarere.

§ 7-4 Havnekapitalen i kommunale havner [ikke konkludert]

Lovutkastet definerer følgende som havnekapital:

- a) formuesmassen som ved denne lovs ikrafttredelse hører til havnen,
- b) inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift,
- c) verdier som trer i stedet for verdier som omfattes av a) eller b) og
- d) inntekter og avkastning for øvrig fra verdier som nevnt i a), b) eller c).

Lovutkastet definerer her hva som inngår i havnekapitalen. Når det gjelder pkt a) om formuesmassen på tidspunktet for lovens ikrafttredelse, vil byrådet bemerke at det er gjort et omfattende og tidkrevende arbeid for å avklare hvilke eiendommer som tilhører havnekassen og hvilke som tilhører kommunekassen. Det er fortsatt ikke oppnådd enighet når det gjelder enkelte eiendommer. Punktene b), c) og d) samsvarer med hva som inngår i dagens havnekassee.

I § 7-4 annet ledd slås det fast at havnekassen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. Dette kravet vil bare ha betydning når havnevirksomheten er en del av den øvrige kommunale virksomheten. Ved organisering som AS, interkommunalt selskap eller KF vil dertil tilknyttet regelverk om regnskapsføring medføre at havnekapitalen holdes atskilt.

Se for øvrig byrådets drøftelse av særlige problemstillinger vedr. havnekassen i pkt. 2.1

§ 7-5 Forvaltning av havnekapitalen i kommunale havner [ikke konkludert]

I § 7-5 første ledd heter det: "Drives en havn som del av en kommune, kan ikke havnekapitalen nyttes til andre formål enn havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring."

Med en slik bestemmelse vil havneselskapet fortsatt kunne drive med eiendomsutvikling av tidligere havnearealer, slik de i dag gjør på Filipstad og i Bjørvika. Oslo Havn KF investerer havnekassens midler i eiendomsutvikling hvor målet er at fortjenesten skal benyttes til fremtidig havnedrift og havneutvikling. I lovutkastet er det imidlertid ingen begrensninger i hvilke typer prosjekter havnen kan investere i. Derfor kan selskapets styre beslutte å investere i prosjekter som ikke nødvendigvis har en direkte tilknytning til havnevirksomheten. Byrådet ser det som positivt at eier (gjennom styret i aksjeselskapet)

kan søke å påvirke hvordan havnens kapital skal benyttes. Eier vil også kunne ta utbytte fra selskapets eventuelle overskudd.

Hvis havnen drives som del av kommunen, f. eks. som kommunalt foretak må departementet først godkjenne at havnekapitalen investeres i andre formål enn havn. Det virker lite logisk at kommunene skal være underlagt strengere kontroll fra departementet sin side enn forholdet dersom havnen drives av et aksjeselskap.

§ 7-6 Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapets midler. [ikke konkludert]

Dette er en ny bestemmelse i forhold til dagens lov. Byrådet støtter at departementet åpner for adgangen til å ta utbytte under forutsetning om at nødvendige avsetninger til vedlikehold og investeringer er gjort. Bestemmelser som sikrer slik avsetning kan vedtektsfestes i medhold av selskapslovgivningen og vedtektene godkjennes av bystyret.

Byrådet ser at muligheten for å kunne ta utbytte vil kunne bidra til å øke interessen fra kommunens side når det gjelder havnevirksomhet. Samtidig vil byrådet understreke at en må være sitt ansvar bevist slik at utbytte ikke undergraver havnevirksomhetens økonomi.

Myndighetsoppgavene herunder forskrifts og vedtakskompetanse må beholdes i kommunen i en eller annen form. Det kan løses ved å opprette en egen havneetat/havnekontor, legge oppgavene til annen kommunal virksomhet eller legges direkte inn som en del av ansvarlig byrådsavdeling.

§ 7-7 Særlige disposisjoner som krever tillatelse [ikke konkludert]

Bestemmelsen er ny og departementet tar sikte på å innføre en særlig begrensning på en del særlige disposisjoner. Det innføres en ordning hvor alle må søkes tillatelse for disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn.

Byrådet har ingen kommentar til forslaget

§ 7-8 Avvikling av havn m.v. [ikke konkludert]

Departementet legger opp til at staten skal ha et avgjørende ord når midlene i havnekassen skal håndteres. Dagens lovverk sier ikke noe direkte om hvem eiendomsretten til havnekassen tilfaller i tilfelle en nedleggelse av all havnevirksomhet.

Byrådet mener at vurderingen av hvordan midlene skal tilfalle ulike parter når havn blir avhendet, bør bli gjenstand for en grundig juridisk utredning. Det viktige er at selve avhendingen blir gjort av rasjonelle og vel overveide grunner og ikke fordi noen parter kan se seg tjent med selve avhendingen. Byrådet ser at det er mulig at dette må behandles i hvert enkelt tilfelle avhengig av historie og inngåtte avtaleforhold.

Havnevirksomheten, som i dag er organisert i et kommunalt foretak (KF) er en del av den totale kommunale virksomheten og dermed også en del av kommunen som rettssubjekt. Heri inngår også havnekassen og også det som omfattes av det nye begrepet ”havnekapitalen”.

Det overordnede ansvar for havnevirksomheten i kommunen er tillagt bystyret også i de tilfeller der havnestyret er nedsatt av departementet. Havneloven § 16 som fastsetter at den lokale havneforvaltning er kommunen sitt ansvar gjør ingen unntak for slike tilfeller. Bystyrets politiske ansvar for havnevirksomheten kommer til uttrykk gjennom at bystyret kan skifte ut flertallet av medlemmene i havnestyret dersom havnestyret ikke handler i samsvar med bystyrets ønsker.

Også det økonomiske ansvar for havnekassen ligger i sin ytterste konsekvens hos kommunen. Om det skulle oppstå en situasjon der havnekassen går med underskudd vil midler måtte tilføres fra kommunekassen om man ønsket å foretsette havnevirksomheten. Staten har ingen forpliktelser i så måte.

Når det ikke foreligger en historie som gir føringer, men arealet er etablert i sin helhet av havnekassen uten forutsetninger fra annen myndighet om hva som skal skje når havnevirksomhet eventuelt opphører, bør etter byrådets mening følgende skje: Har havnen klare nye investeringsbehov, bør salgsinntektene i prinsippet gå til slikt formål. Det kan dreie seg om å utvikle havn på nytt sted som er bedre egnet enn den gamle. Dersom dette ikke er tilfelle og det dreier seg om et økonomisk sluttoppgjør, mener byrådet at salgsinntektene bør tilfalle kommunen som da sannsynligvis har vært vertskommune for havnevirksomhet i lang tid. Dette synes å være en naturlig kompensasjon for de bindinger havnevirksomheten har vært for bruken av arealet langs sjøsiden i kommunen.

Kommentarer til øvrige lovparagrafer

Byrådet ser positivt på at det i loven foreslås innført en generell aktsomhetsnorm til sjøs (§ 3-1) lik veitrafikklovens bestemmelser. Videre finner byrådet det positivt at lovforslaget legger opp til tilsvarende bestemmelse om bortfall av tillatelser, som ikke benyttes innen en hvis tidsfrist (§ 4-6), som allerede forefinnes i plan- og bygningsloven. Byrådet påpeker at tiltak på havnen ofte fordrer tillatelser etter andre sektorlover. Byrådet er enig med departementet i at hver myndighet skal gi tillatelser etter sitt myndighetsområde og at problemer kan løses med alminnelige tolkningsregler. Byrådet har imidlertid erfaring med at tillatelse fra sektorlovgivning tas som et startsignal, og en legitimering av at en i "god tro" kan starte idet tillatelse er innhentet. Byrådet ser at departementet har gjort en vurdering av om dette bør søkes lovfestet. Byrådet finner det hensiktsmessig med en eksplisitt bestemmelse i loven.

Lover og regelverk, tidligere vedtak

- Lov om havner og farvann m.v. av 8. juni 1984 nr. 51 (havne- og farvannsloven).
- St.meld. nr. 46 (1999-2000) "Nasjonal transportplan 2002-2011"
- St.meld.nr.24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015"

Økonomiske og administrative konsekvenser

Høringsuttalelsen innebærer i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Oslo kommune uttaler følgende til Fiskeri- og kystdepartementets forslag av 21.12.2006 til revisjon av lov av 8.juni 1984 nr.51 om havner og farvann m.v.

Oslo kommune støtter i store trekk Fiskeri- og kystdepartementets vurderinger og forslag i det foreliggende utkast til ny havne- og farvannslov. Det er prisverdig at departementet nå har tatt initiativ til en modernisering av dette lovverket med sikte på å gi rammebetingelser og incitamenter som bedrer betingelsene for sjøtransport. Å gå bort fra et havneavgiftsregime til å prise havnetjenester i forhold til tilbud og etterspørsel vil være et klart fremskritt. Mulighet for handlingsfrihet og fleksibilitet vil kunne gi gevinst. Det vil også gjøre et klarere forretningsmessig skille mellom aktørene på tilbudssiden og aktørene på etterspørselssiden. Blant annet vil det bety at brukerne ikke kan sitte i havnestyret.

Oslo kommune vil imidlertid bemerke at det utsendte lovutkastet på mange avgjørende punkter karakter av å være et diskusjonsutkast. Flere sentrale elementer står åpne og dette medfører at vurderingen av andre elementer vanskelig kan fullt ut vurderes uten at de sentrale elementene er avklart. Det vises til at vurderingene av § 7-3 til og med § 7-8 er avhengig av hvilket alternativ en velger på spørsmålet om havnekassen skal avvikles eller ikke. Etter Oslo kommunes oppfatning bør derfor lovforslaget sendes ut på ny høringsrunde etter at departementet har tatt stilling til lovens (nærmere) innhold.

I gjeldende havnelov er ikke havnevirksomhet tillagt kommunene som en ordinær kommunal oppgave. Havnevirksomheten reguleres i henhold til havneloven der kommunen er tillagt noen oppgaver, staten noen og en rekke fullmakter er delegert i henhold til loven til havnestyret, som oppnevnes dels av kommunen, brukere, nabofylkeskommuner og staten (uten stemmerett).

Forslag til ny havnelov foreslår heller ikke å gi havnevirksomhet til kommunene som en ordinær kommunal oppgave. Dette er ikke unaturlig fordi havnen ikke er alminnelig tjenesteyter til kommunens innbyggere, men tilrettelegger for kommersiell aktivitet. På denne bakgrunn finner Oslo kommune det naturlig at havnens økonomi ikke integreres i kommunekassen, men at den bør holdes atskilt med egen økonomi dog med visse muligheter for avkastning til eier uten økonomisk risiko for kommunekassen.

Havnene kommer i kategorien terminal som utgjør en viktig del i transportkjeden. De fleste havner vil ha stordriftsfordeler i sin virksomhet (store faste kostnader). Behovet for offentlige havner der all næringsvirksomhet kan ha tilgang, har alltid vært der. Det er denne delen av havnevirksomheten som er regulert gjennom havneloven. Flere store havner i Norge er private og knyttet til bestemte bedrifters virksomhet (Rafnes, Mongstad m.v.).

En hovedutfordring nå er å gjøre sjøtransport konkurransedyktig i forhold til veitrafikk. Dette oppnås ved gode, funksjonelle og kostnadseffektive havner. Spørsmålet er om dagens lovverk legger tilstrekkelig til rette for dette og med de riktige incitamentene. ECON-rapporten, som er faglig grunnlag for lovforslaget, hevder at dette ikke er tilfelle. En større handlefrihet til å tilpasse seg forretningsmessig rasjonelt vil ifølge ECON-rapporten gi bedre rammebetingelser for sjøtransporten.

Lovforslaget gir større frihet til å organisere havnevirksomheten. Det vil bli mulighet for å skille ulik forretningsmessig virksomhet fra hverandre og fra myndighetsrollen. Dette kan aktualisere dannelsen av for eksempel aksjeselskaper innenfor dagens havnevirksomhet. Oslo kommune ser på det som en positiv mulighet for utvikling av havneorganiseringen. Rollene og ansvaret blir klarere.

I sitt høringsnotat tar departementet opp spørsmålet om det skal opprettholdes en adgang til å sikre at visse interesser blir representert i de nasjonale havnenes styrende organer. Oslo kommune støtter departementets oppfatning om at verken brukerne av havnen eller statlige og fylkeskommunale representanter bør være representert i havnens styrende organer. Oslo kommune mener bestemmelsene i kommuneloven når det gjelder KFer og aksjeloven når det gjelder ASer er tilstrekkelige også for havnestyret.

Oslo kommune ser at staten må ha en viktig rolle ved å sikre sjøtransporten gode rammebetingelser for transport til og fra Norge og innen Norge. Oslo kommune er av den oppfatning at dette kan skje gjennom Nasjonal Transportplan, gjennom statens virkemidler gjennom plan- og bygningsloven og gjennom forskrifter til havneloven slik som i dag.

Oslo kommune ser det som uheldig og unødvendig byråkratisk å innføre en egen statlig godkjenningsordning for havnens planer. Det er ikke naturlig at Kystdirektoratet får den samme rollen overfor havnevirksomheten som Statens vegvesen har i riksvegsammenheng. Kystverket vil etter lovforslaget ikke ha samme ansvar for havnene som vegvesenet har for vegene. Da burde logisk sett havnene gjøres statlige, hvilket neppe er ønskelig for noen parter.

Kommentarer og innspill til problemstillinger angitt i høringsbrevet

Departementet ber i høringsbrevet høringsinstansene kommentere om havnen bør ha en egen økonomi (havnekaske) atskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov, eller om kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet.

Det antas å være en forutsetning at dersom departementets alternativ 2 eller 3 velges, må havnen få beholde en så stor andel av sine inntekter gjennom avgifter, utleie og salg av eiendom at havnen kan være selvfinansierende i forhold til eksisterende og fremtidig drifts- og virksomhetsbehov. Det vil derfor kun være adgangen til å disponere over den overskytende del av havnens inntekter – etter at det er gjort nødvendige avsetninger til eksisterende og fremtidig havnevirksomhet – som antas å bli berørt av de 3 alternativene.

Oslo kommune ser at dersom kommunens økonomiske interesser ikke er sammenfallende med de nasjonale eller regionale interessene havnen skal ivareta, vil det kunne oppstå konflikt mellom statens mål og den lokale styringen av havna. Dette gjelder særlig der havnearealene i de større byene ligger i sentrumsområdene, hvor alternative anvendelser vil kunne gi større inntekter til kommunen, i hvert fall på kort sikt. Dette er en aktuell problemstilling i Oslo.

Dersom gevinsten blir så vidt stor at den klart overstiger de kostnader havnen vil ha til å relokalisere og opprettholde, samt videreutvikle sin havnevirksomhet etter at salg er gjennomført, er det naturlig å vurdere hvorvidt den overskytende del av gevinsten udelte båndlegges til havneformål ved å tilfalle havnekasen. Spørsmålet vil særlig aktualiseres i situasjoner hvor transformasjon til byutvikling og gjennomføring av reguleringer forutsetter kommunale investeringer til annet enn havneformål.

Oslo kommune ser det som viktig at ny Havne- og farvannslov gjør det mulig å benytte de betydelige verdiene som skapes som følge av omreguleringer og andre vedtak som åpner for byutvikling til investeringer i samfunnsøkonomiske gode og helhetlige løsninger på et friere grunnlag enn det dagens havnelov gir anledning til. Investeringene kan være knyttet opp mot forhold som opprenskning og reetablering av infrastruktur og rekreasjonsarealer langs sjøfronten, og til tiltak for å begrense lokale miljøbelastninger.

Det er viktig å sikre kommunen muligheter til å gå inn for at overskytende gevinst ved eiendomssalg kan benyttes til å bekoste kommunale tiltak som ikke direkte har sammenheng med havneformål. Oslo kommune støtter derfor Fiskeridepartementets valg av en mellomløsning hvor egen økonomiforvaltning i havnen videreføres, altså alternativ 3.

Det er blant annet mot denne bakgrunn at departementets 3 alternativer bør vurderes. Hensynet til å sikre nasjonal og lokal havnevirksomhet i transportøyemed, må balanseres opp mot hensynet til kommunens selvstyre og behovet for helhetlig kommunal planlegging. For å sikre seg mot at havnens økonomi forringes på en måte som er i strid med hva som er transport- og samfunnsøkonomisk ønskelig, uten at det er blitt gjort gjenstand for en politisk beslutning taler for at havnekapitalen holdes atskilt fra kommunes egen økonomi.

Departementet ber også høringsinstansene kommentere om det bør gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal kunne ha offentlige eiere.

Departementet fremholder på den ene side at et eiersamarbeid mellom private og offentlige havner legger til rette for profesjonalisering av havnedriften der det er markedsgrunnlag for en slik tilnærming. På den annen side er det ifølge departementet viktig å sikre offentlig styring og kontroll gjennom eierskap til havnene, slik at viktig nasjonal transportinfrastruktur utvikles i tråd med samfunnets behov og ikke omdisponeres ut fra motiver om kortsiktig økonomisk gevinst.

I lovutkastet legger departementet vekt på offentlig styring og kontroll i havnene og det skisseres en modell hvor selskap som er etablert med havnekassen skal være offentlig heleid. Lovforslaget tar også opp spørsmålet om bruk av modeller for offentlig privat samarbeid bør tillates på havnesektoren. Oslo kommune ser positivt på dette når slike løsninger ikke fører til at havnens karakter av å være offentlig, tilgjengelig infrastruktur svekkes.

Departementet skriver i høringsbrevet at §§ 7-3 til 7-8 er å betrakte som et utgangspunkt for en åpen drøftelse. Oslo kommune vil for den videre drøftelsen av §§ 7-3 til 7-8 vise til det som er sagt innledningsvis om at vurderingene av bestemmelsene vil være avhengig av hvilke alternativ departementet faller ned på i forhold til de to særskilte spørsmålene som ble stilt (se kapittel 2). Således vil drøftelsen kun gi uttrykk for innspill til paragrafene. Oslo kommune forutsetter at lovforslaget sendes på ny høring i mer avklart form. De ulike paragrafene kommenteres videre under forutsetning av at departementet opprettholder skillet mellom havnekassen og kommunens øvrige økonomi.

§ 7-3 Organisering av kommunale havner [ikke konkludert]

Lovutkastet legger opp til at det er kommunen selv som oppretter havnestyre og bestemmer hvilken organisasjonsform havnen skal ha. Lovutkastet åpner for at kommunen kan drive havnen gjennom et offentlig eid driftsselskap på forretningsmessig vis, eller ved utleie av havnens arealer og andre havneanlegg til et operatørselskap. På denne måten kan kommunen selv velge den organisasjonsform den finner hensiktsmessig.

Oslo kommune mener at forslaget gir kommunen større frihet til å organisere havnevirksomheten. Det vil bli mulighet for å skille ulik forretningsmessig virksomhet fra hverandre og fra myndighetsrollen. Dette kan aktualisere dannelsen av f.eks aksjeselskaper innenfor dagens havnevirksomhet. Oslo kommune ser på det som en positiv mulighet for utvikling av havneorganiseringen. Rollene og ansvaret blir klarere.

§ 7-4 Havnekapitalen i kommunale havner [ikke konkludert]

Lovutkastet definerer følgende som havnekapital:

- a) formuesmassen som ved denne lovs ikrafttredelse hører til havnen,
- b) inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift,
- c) verdier som trer i stedet for verdier som omfattes av a) eller b) og
- d) inntekter og avkastning for øvrig fra verdier som nevnt i a), b) eller c).

Lovutkastet definerer her hva som inngår i havnekapitalen. Når det gjelder pkt a) om formuesmassen på tidspunktet for lovens ikrafttredelse, vil Oslo kommune bemerke at det er gjort et omfattende og tidkrevende arbeid for å avklare hvilke eiendommer som tilhører havnekassen og hvilke som tilhører kommunekassen. Det er fortsatt ikke oppnådd enighet

når det gjelder enkelte eiendommer. Punktene b), c) og d) samsvarer med hva som inngår i dagens havnekasse.

I § 7-4 annet ledd slås det fast at havnekassen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. Dette kravet vil bare ha betydning når havnevirksomheten er en del av den øvrige kommunale virksomheten. Ved organisering som AS, interkommunalt selskap eller KF vil dertil tilknyttet regelverk om regnskapsføring medføre at havnekapitalen holdes atskilt.

Se for øvrig egen drøftelse av særlige problemstillinger vedr. havnekassen over

§ 7-5 Forvaltning av havnekapitalen i kommunale havner [ikke konkludert]

I § 7-5 første ledd heter det: "Drives en havn som del av en kommune, kan ikke havnekapitalen nyttes til andre formål enn havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring."

Med en slik bestemmelse vil havneselskapet fortsatt kunne drive med eiendomsutvikling av tidligere havnearealer, slik de i dag gjør på Filipstad og i Bjørvika. Oslo Havn KF investerer havnekassens midler i eiendomsutvikling hvor målet er at fortjenesten skal benyttes til fremtidig havnedrift og havneutvikling. I lovutkastet er det imidlertid ingen begrensninger i hvilke typer prosjekter havnen kan investere i. Derfor kan selskapets styre beslutte å investere i prosjekter som ikke nødvendigvis har en direkte tilknytning til havnevirksomheten. Oslo kommune ser det som positivt at eier (gjennom styret i aksjeselskapet) kan søke å påvirke hvordan havnens kapital skal benyttes. Eier vil også kunne ta utbytte fra selskapets eventuelle overskudd.

Hvis havnen drives som del av kommunen, f. eks. som kommunalt foretak må departementet først godkjenne at havnekapitalen investeres i andre formål enn havn. Det virker lite logisk at kommunene skal være underlagt strengere kontroll fra departementet sin side enn forholdet dersom havnen drives av et aksjeselskap.

§ 7-6 Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapets midler. [ikke konkludert]

Dette er en ny bestemmelse i forhold til dagens lov. Oslo kommune støtter at departementet åpner for adgangen til å ta utbytte under forutsetning om at nødvendige avsetninger til vedlikehold og investeringer er gjort. Bestemmelser som sikrer slik avsetning kan vedtektsfestes i medhold av selskapslovgivningen og vedtektene godkjennes av bystyret.

Oslo kommune ser at muligheten for å kunne ta utbytte vil kunne bidra til å øke interessen fra kommunens side når det gjelder havnevirksomhet. Samtidig vil kommunen understreke at en må være sitt ansvar bevisst slik at utbytte ikke undergraver havnevirksomhetens økonomi.

Myndighetsoppgavene herunder forskrifts og vedtakskompetanse må beholdes i kommunen i en eller annen form. Det kan løses ved å opprette en egen havneetat/havnekontor, legge oppgavene til annen kommunal virksomhet eller legges direkte inn som en del av ansvarlig byrådsavdeling.

§ 7-7 Særlige disposisjoner som krever tillatelse [ikke konkludert]

Bestemmelsen er ny og departementet tar sikte på å innføre en særlig begrensning på en del særlige disposisjoner. Det innføres en ordning hvor alle må søkes tillatelse for disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn.

Oslo kommune har ingen kommentar til forslaget

§ 7-8 Avvikling av havn m.v. [ikke konkludert]

Departementet legger opp til at staten skal ha et avgjørende ord når midlene i havnekassen skal håndteres.

Havnevirksomheten, som i dag er organisert i et kommunalt foretak (KF) er en del av den totale kommunale virksomheten og dermed også en del av kommunen som rettssubjekt. Heri inngår også havnekassen og også det som omfattes av det nye begrepet "havnekapitalen".

Det overordnede ansvar for havnevirksomheten i kommunen er tillagt bystyret også i de tilfeller der havnestyret er nedsatt av departementet. Havneloven § 16 som fastsetter at den lokale havneforvaltning er kommunen sitt ansvar gjør ingen unntak for slike tilfeller. Bystyrets politiske ansvar for havnevirksomheten kommer til uttrykk gjennom at bystyret kan skifte ut flertallet av medlemmene i havnestyret dersom havnestyret ikke handler i samsvar med bystyrets ønsker.

Også det økonomiske ansvar for havnekassen ligger i sin ytterste konsekvens hos kommunen. Om det skulle oppstå en situasjon der havnekassen går med underskudd vil midler måtte tilføres fra kommunekassen om man ønsket å foretsette havnevirksomheten. Staten har ingen forpliktelser i så måte.

Når det ikke foreligger en historie som gir føringer, men arealet er etablert i sin helhet av havnekassen uten forutsetninger fra annen myndighet om hva som skal skje når havnevirksomhet eventuelt opphører, bør etter Oslo kommunes mening følgende skje: Har havnen klare nye investeringsbehov, bør salgsinntektene i prinsippet gå til slikt formål. Det kan dreie seg om å utvikle havn på nytt sted som er bedre egnet enn den gamle. Dersom dette ikke er tilfelle og det dreier seg om et økonomisk sluttoppgjør, mener Oslo kommune at salgsinntektene bør tilfalle kommunen som da sannsynligvis har vært vertskommune for havnevirksomhet i lang tid. Dette synes å være en naturlig kompensasjon for de bindinger havnevirksomheten har vært for bruken av arealet langs sjøsiden i kommunen.

Kommentarer til øvrige lovparagrafer

Oslo kommune ser positivt på at det i loven foreslås innført en generell aktsomhetsnorm til sjøs (§ 3-1) lik veitrafikklovens bestemmelser. Videre finner kommunen det positivt at lovforslaget legger opp til tilsvarende bestemmelse om bortfall av tillatelser, som ikke benyttes innen en hvis tidsfrist (§ 4-6), som allerede forefinnes i plan- og bygningsloven. Oslo kommune påpeker at tiltak på havnen ofte fordrer tillatelser etter andre sektorlover. Oslo kommune er enig med departementet i at hver myndighet skal gi tillatelser etter sitt myndighetsområde og at problemer kan løses med alminnelige tolkningsregler. Oslo kommune har imidlertid erfaring med at tillatelse fra sektorlovgivning tas som et startsignal, og en legitimering av at en i "god tro" kan starte idet tillatelse er innhentet. Oslo kommune ser at departementet har gjort en vurdering av om dette bør søkes lovfestet. Oslo kommune finner det hensiktsmessig med en eksplisitt bestemmelse i loven.

Endringer i andre lover

Oslo kommune ser at staten må ha en viktig rolle ved å sikre sjøtransporten gode rammebetingelser for transport til og fra Norge og innen Norge. Oslo kommune er av den oppfatning at dette kan skje gjennom Nasjonal Transportplan, gjennom statens virkemidler gjennom plan- og bygningsloven og gjennom forskrifter til havneloven slik som i dag. Oslo kommune finner ikke at plan- og bygningsloven § 9-4 bør utvides til å omfatte Kystverket. Dette vil gripe inn i det kommunale selvstyre på en helt annen måte enn ved

Statens vegvesen som selv har ansvaret for aktuelt veinett. Det vil fremstå som underlig/lite heldig at Kystverket skal kunne planlegge å legge planer ut til offentlig ettersyn uten verken å ha eier eller driftsansvar for havnene.

Fjordbyutviklingen

Fjordbyutviklingen i Oslo har basis i bystyrevedtak og statlig aksept for disse. Oslo kommune legger til grunn at Oslo havn videreutvikles innenfor de arealer fjordbyvedtakene legger opp til og at fremtidig vekst utover dette bør legges utenfor Oslo. Manglende alternativer tilsier at Sydhavna i Oslo videreutvikles i tråd med bystyrets vedtak, jf. blant annet vedtak om utvikling av Sjursøya. Dette er i tråd med NTP 2006-2010 og ligger til grunn for byrådets arbeid med "Fjordbyplanen" som er under utarbeidelse. Oslo kommune vil følge opp de føringer som er gitt både det statlige og kommunens eget planverk.

Enighet om hovedlinjene i denne prosessen forhindrer ikke interessemotsetninger og konflikter underveis. Oslo kommune anbefaler sterkt at slike konflikter fortsatt løses etter plan- og bygningslovens regler og fraråder at Kystdirektoratet får adgang til å overstyre lokaldemokratiske prosesser til fordel for en av mange konkurrerende interesser i bysamfunnet. (Jf. forslaget om endring av pbl § 9-4).

Oslo kommune anbefaler at staten videreutvikler fokus på transportkorridorene som helhet og at dette arbeidet gjøres innenfor rammen av Nasjonal Transportplan. Regjeringen bør vurdere å legge ansvaret for transportkorridorene til ett organ for bedre å sikre en helhetlig transportfaglig planprosess.

Havnens strategiplaner

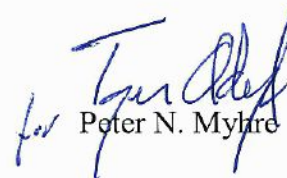
Lovforslaget legger opp til at nasjonalhavnene skal pålegges å utarbeide strategiplaner – som skal godkjennes av staten. I dag sluttbehandles Oslo Havn KFs strategiplaner i bystyret. Forslaget betyr at staten i tillegg til sine "posisjoner" i plan og bygningsloven også skal fastsette utvikling og rammer for havnevirksomheten som sådan. I sin ytterste konsekvens kan dette bety at staten skal bestemme hva slags havnetrafikk Oslos havnearealer skal brukes til. En slik bestemmelse flytter potensielt svært mye av styringsansvaret fra både foretaket og Oslo bystyre til et statlig direktorat. Dette er svært betenkelig så lenge Oslo havn ligger i bykjernen, benytter byens infrastruktur og fordi havnen er så arealkrevende.

Oslo kommune går imot at havnens strategiplaner skal godkjennes av staten. På generelt grunnlag fraråder Oslo kommune "planstyring" slik departementet legger opp til. Siden transportsektoren nasjonalt og internasjonalt er grunnleggende markedsorganisert, bør dette være retningsgivende for å utvikle konkurransedyktige transportkorridorer; inkludert havneleddet. Dette tilsier at havneselskapene må ha strategisk og driftsmessig handlingsrom – og at rammebetingelsene utformes som for annen konkurranseutsatt næringsvirksomhet.

Lovforslaget legger videre opp til at staten skal godkjenne salg av havnearealer som er vesentlige for havnedriften. Havnearealene i Oslo er matrikulert på Oslo kommune og salgsmyndigheten i større saker er lagt til Oslo bystyre. Oslo kommune viser til at det er plan- og bygningsloven som fastsetter arealbruken – og at eventuelt salg av havnearealer ikke påvirker reguleringsformålet. Staten har klare og tilstrekkelige styringsposisjoner etter dette lovverket. Det er foretaket selv og lokale myndigheter som best ivaretar forretningsmessige hensyn knyttet til eierskapet. Oslo kommune går imot forslag om statlig kontroll med salg av eiendom.

Byrådet, den 08.03.2007


Erling Lae


for Peter N. Myhre

- Trykte vedlegg:
1. Høringsnotat. Revisjon av lov av 8.juni 1984 nr.51 om havner og farvann m.v. Kyst- og fiskeridepartementet 21. desember 2006
 2. Forslag til revidert havne- og farvannslov, Kyst- og fiskeridepartementet 21. desember 2006
 3. Høringsbrev fra Kyst- og fiskeridepartementet 21. desember 2006
 4. Innspill fra Plan- og bygningsetaten
 5. Innspill fra Eiendoms- og byfornyingssetaten
- Utrykte vedlegg:
1. ECON rapport 74/01 "Havner i bakevja"