

Saksutredning:

HØRING AV FORSLAG TIL REVIDERT LOV OM HAVNER OG FARVANN

Trykte vedlegg:	1. Høringsbrev, 21.12.2006 (7 sider)
	2. Lovutkast (25 sider)
Utrykte vedlegg:	Høringsnotat (246 sider)

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓

1. Bakgrunn:

Fiskeri- og kystdepartementet har sendt forslag til revidert lov om havner og farvann på høring. Høringsnotat (246 sider) som gjør detaljert rede for bakgrunn og innhold i lovforslaget er tilgjengelig på Internett (www.regjeringen.no). Høringsbrevet skisserer hovedinnholdet i lovforslaget og er vedlegg til denne sak, sammen med lovutkastet.

Det har vært en stor utvikling i transportsektorene de senere år. Der har blitt tydeligere konkurranseflater mellom transportformene og presset på vegnettet øker, samtidig som negative miljøeffekter ved transport blir mer synlige. På sjøen blir fartøyene stadig større og hurtigere, og skipstrafikken langs norskekysten tiltar. Kravene til sikkerhet og framkommelighet på sjøen forsterkes, og innslaget av internasjonalt regelverk øker.

Hovedmålsettingen med en revidert havne- og farvannslov er å etablere et juridisk rammeverk som fanger opp disse nye utfordringene og bidrar til at havnene får utvikle seg som logistikknutepunkt og at sjøtransporten, med sitt miljøfortrinn, kan videreutvikles og hevde seg i konkurransen med andre transportformer.

Høringsfristen for lovforslaget er 2. april 2007.

2. Problemstilling:

I høringsbrevet bes det særlig om kommentarer og innspill til følgende problemstillinger:

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

Fylkesrådmannen er i tillegg særlig opptatt av

- at lovforslaget legger til rette for et økt statlig økonomisk engasjement i forhold til infrastruktur i (nasjonale) havner (veg- og banetilknytning etc.).

- at forslaget om fjerning av anløpsavgift og innføring av farledsgebyr ikke fører til konkurransevidning i forhold til private havner.

3. Saksopplysninger:

Sentrale punkt i lovutkastet:

Fra havnedistrikt til generelt kommunalt ansvar (§ 2-1)

Ordningen med havnedistrikt endres. Dagens system innebærer at kommunens myndighet som hovedregel bare kan utøves innenfor et havnedistrikt. Hvis kommunen ikke har etablert et havnedistrikt har den heller ingen myndighet eller ansvar etter loven. Dette vil da være statens ansvar.

Ny lov legger enkelt opp til at kommunens ansvar og myndighet knyttes til de alminnelige kommunegrenser. Havnedistriktene sammenfaller dermed med planmyndighetsområdet under plan- og bygningsloven, og gjøres i tillegg obligatoriske. Dette innebærer at alle kystkommuner defineres med et generelt ansvar for havne- og farvannsforvaltningen.

Fra anløpsavgift til farledsgebyr (§3-14)

Dagens ordning med anløpsavgift avvikles og det åpnes for mulighet for kommunen/havnen til å kreve farledsgebyr. Farledsgebyret skal kun brukes til å finansiere sikkerhet og framkommelighet i havner og farvann (kostnadsorientert), og skal ikke være av fiskal karakter. Det legges videre opp til en alminnelig prising av havnenes tjenester. Kommunen kan i tillegg innkreve et farledsgebyr til dekkninger av kostnader forbundet med å tilrettelegge for sikkerhet og framkommelighet for fartøyer som trafikkerer kommunens farleder.

Nasjonale havner (§ 7-2)

Dagens havnestruktur består av nasjonale havner (10 stk) og øvrige havner. Status som nasjonal havn har til nå imidlertid ikke hatt noen reell betydning, f.eks. i form av konkrete offentlige finansieringsprogrammer i tilknytning til disse havnene. Lovutkastet indikerer at nasjonalhavnene vil bli gitt større vekt som knutepunkter i den nasjonale transport- og logistikkplanleggingen. Nasjonalhavnene skal sikres god tilknytning til det landbaserte transportnettverket og til effektive og sikre farleder. Enkelte regler om organisering vil derfor rette seg bare mot nasjonalhavnene. Departementet mener derfor at staten, for å ivareta nasjonale behov, må kunne pålegge de nasjonale havnene en særskilt organisering. Staten vil med dette bidra til at de nasjonale havnene utvikles og fyller rollen som knutepunkt og omlastningsterminaler i det overordnede transportnettverket.

Det legges opp til at staten kan stille vilkår som nasjonalhavnene må oppfylle. Videre sies det at nasjonalhavnene skal utarbeide strategiplaner for havnevirkksomheten og utviklingen av havnen. Disse skal godkjennes i departementet og rulleres jevnlig.

Havnens organisering (§ 7-3)

Dagens lovverk legger i realiteten få hindringer for ulike måter å organisere havnen på. Imidlertid forsøker man i revidert lovutkast å legge mer til rette for et klarere skille mellom myndighets-oppgaver og kommersielle driftsoppgaver. Det åpnes opp for etablering av (offentlig/private) driftsselskaper og utleieselskaper som aksjeselskaper. Departementet har ikke konkludert med en enhetlig anbefaling, og det bes om kommentarer fra høringspartene.

Like fullt skisseres det i høringsnotatet at det, i hvert fall for nasjonalhavnene, er mest naturlig å opprette et eier- eller driftsselskap som et aksjeselskap. Samlet sett gis imidlertid havnene større lokalt handlingsrom gjennom avskaffelse av detaljregulering av havnens organisering og krav til havnestyrer.

Fra havnekaske til havnekapital (§§ 7-4, 7-5 og 7-6)

I gjeldende lovgivning er inntekter fra havnen underlagt særlige regler ved at inntekter herfra sikres i en egen portefølje som utelukkende kan benyttes til "havnedrift"; den såkalte *havnekassen*. I revidert lov erstattes havnekaskebegrepet med *havnekapitalen*. Begrepet er valgt for å markere avstand til de begrensninger som er forbundet med havnekaskebegrepet. Det er i lovutkastet ikke konkludert med hvilke regler som skal gjelde for disse midlene, og det åpnes for innspill fra høringspartene. Viktige spørsmål i denne sammenheng er bl.a. de to hoved-problemstillingene som er sitert i kap 2 ovenfor.

4. Fylkesrådmannens vurderinger:

Fylkesrådmannen mener utkast til ny havne- og farvannslov danner et godt grunnlag for en viktig og etterlengtet revisjon. Rogaland fylkeskommune har over lengre tid jobbet systematisk for å fremme havne- og sjøtransportsektoren; bl.a. gjennom *Fylkesdelplan for havner i Rogaland (1998-2007)*, utredningen *Regionale havneløsninger i Rogaland (2003)*, samt i Interreg-prosjektene Northern Maritime Corridor og Safety at Sea, og i den generelle transport- og arealplanleggingen.

Det er snart fem år siden departementet fikk utredningen fra Havnelovutvalget som skulle danne grunnlaget for ny lov. Fylkesrådmannen beklager den lange saksbehandlingstiden, men har samtidig forståelse for at havne- og farvannsforvaltningen gjennomgår sterke strukturelle endringer som har gjort det nødvendig med et tidkrevende og grundig forarbeid.

Fylkesrådmannen er positiv til at det vises vilje til relativt radikale grep for å effektivisere havnene som en del av den overordnede transport- og logistikkjeden. Dette kan være et avgjørende bidrag til å møte målet om å overføre mer av trafikken fra veg til sjø.

Rogaland fylkeskommune hadde 27. februar et møte med havner i Rogaland. I møtet ble utkastet til ny havne- og farvannslov diskutert. Synspunkter som kom frem i møtet er med på å danne grunnlaget for momenter nedenfor.

4.1 Om havnedistrikt

Fylkesrådmannen er positiv til at ansvar og myndighet i fht havne- og farvannsloven gjøres obligatorisk for kommunen. Dette har liten betydning for de etablerte havnene i fylket. Prinsippet om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune videreføres. Staten ved Kystverket har ansvar for hoved- og bileder, men kommunen har ansvaret for det forvaltningen av det øvrige sjøområdet.

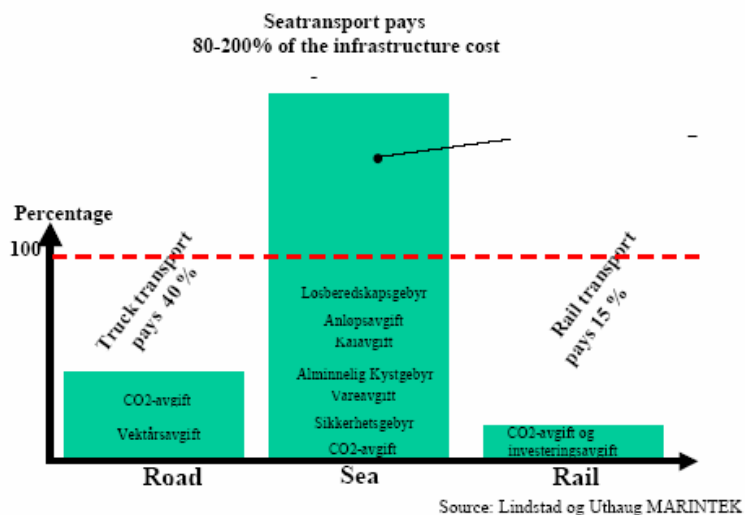
Kommuner som i dag ikke har etablert eller inngår i et havnedistrikt vil få ansvar for forvaltningsmessige oppgaver i kommunens sjøområde som tidligere lå under Kystverket. Dette kan innebære at kommuner ønsker å inngå i større havnedistrikt, noen som fylkesrådmannen stiller seg positiv til.

4.2 Om anløpsavgift

Dagens lovverk gir havnene muligheter til å dekke inn lønns- og administrative kostnader under anløpsavgiften. Dette utgjør en relativt stor andel av en havns inntekter. En omlegging av dette systemet vil ha store konsekvenser for administrasjonen av offentlige havner. Fylkesrådmannen forsvaret imidlertid at det er viktig å gjøre endringer i avgiftsstrukturen som bidrar til en effektivt og harmonisert avgiftsregime som reduserer kostnader for sjøtransporten. Fylkesrådmannen forutsetter dermed at konsekvensene av endringene som lovforslaget legger opp til blir utredet. Samtidig bør det legges opp til en gradvis nedtrapping av dagens avgiftsregime i havnene, mot en alternativ løsning med generelt et farledsgebyr. Det er samtidig viktig at en slik endring av avgiftsregime ikke må gi konkurransevridende effekter utelukkende til fordel for private havner.

Fylkesrådmannen vil påpeke at det avgjørende er at det totale avgiftsnivået for sjøtransporten må reduseres. Hvis fjerning av anløpsavgiften erstattes av et tilsvarende høyt, eller høyere farledsgebyr, har det ingen effekt i forhold til å øke konkurransekraften til sjøtransporten, heller motsatt.

Fylkesrådmannen vil i den sammenheng igjen markere det skjeve forholdet som eksisterer i dag mellom avgiftsbelastningen til de ulike transportformene (vei, sjø og bane). Det er av stor betydning at lovverket bidrar til at den skjevheten som fremgår av figuren nedenfor blir redusert. Overgang av gods fra veg til båt vil lettere lykkes med mer balanserte rammebetingelser.



Fylkesrådmannen vil på denne bakgrunn konkludere med at det bør legges til rette for en gradvis nedtrapping av havneavgiften basert på en vurdering av havnenes inntekspotensial og tåleevne, med sikte på en forestående fjerning av havneavgiften til fordel for sjøtransportens konkurranseevne.

Videre vil fylkesrådmannen påpeke at kommuner/havner fortsatt må ha mulighet til å ta pant i fartøyer (jf. § 32 i gjeldende havne- og farvannslov) både angjeldende misligholdelse av kommunalt farledsgebyr og/eller kostnader ved havnetjenester.

4.3 Om nasjonalhavn

I St.meld. nr 24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015" ble det etablert en havnestruktur bestående av to nivåer; 1) Nasjonalhavner som skal fungere som effektive knutepunkter, både regional og nasjonalt. 2) Øvrige havner som skal betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv.

Fylkesrådmannen mener at det er avgjørende at nasjonalhavnbegrepet gis et substansielt innhold ved et statlig økonomisk engasjement til utvikling av effektive terminaler. Det er i denne sammenheng at et av den nye lovens hovedmålsettinger, bidra til at havnene kan utvikles til logistikknutepunkt, virkelig kan fremmes.

Nærmere om statlig økonomisk engasjement i terminalinfrastruktur

I Europeiske land er staten ofte økonomisk engasjert i intermodale terminaler der sjøfart er en del. Det synes som om det har vært en mer positiv utvikling av intermodal transport i land der staten har integrert terminaler i den nasjonale transportplanleggingen, herunder ved finansiering av infrastruktur i terminaler. I Norge finansierer staten for eksempel større jernbaneterminaler for godstransport. Staten bidrar imidlertid ikke med midler til havneutvikling.

Stamnettutredningene i NTP preges av sektorplanlegging. Helhetlig planlegging er vanskelig når sektorplanlegging er dominerende. Effektiv utvikling av transportkorridorer og logistikknutepunkt er avhengig av helhetlig planlegging på tvers av sektorer. I utlandet er helhetlig planlegging basis for utvikling av viktige logistikknutepunkt.

For eksempel i Stavangerområdet vil det være avgjørende viktig at den nye havnen i Risavika og den nye jernbaneterminalen i Ganddal fungerer godt sammen. Dette innebærer at vegforbindelsen mellom disse to terminalene ikke må være en flaskehals, og at vegtilknytning til Risavika havn har stamvegstatus. Men samhandlingen mellom transportaktørene er også viktig, og fra myndighetenes side kan både incentiver og forutsetninger knyttet til OPS-prosjekter være aktuelle virkemidler for å oppnå god samhandling (uten at dette dermed blir konkurransevridende eller transportmonopoler).

På samme måte vil vegprosjekt som Ryfast og Rogfast være viktige. Likeså vil flere kryssingsspor mellom Stavanger og Kristiansand være viktig for å øke intermodale transport på sjø og jernbane i kombinasjon

I Vestlandssammenheng er E 39 Kyststamvegen viktig for overføring av gods fra veg til sjø, og for å begrense at transporten tar omvegen om Østlandet. Men også logistikknutepunktene har et samhandlingsansvar, for eksempel ved å tenke totaltilbud til næringslivet, spesialisering av havner/terminaler osv. Jernbanen har en utfordring for eksempel mellom Stavanger og Oslo mht. kapasitet på banestrekninger og på terminaler i begge ender.

Rammebetingelser

Fylkesrådmannen mener at Norge aktivt må støtte anbefalingene til EUs High Level Group (HLG) om å utvide det Trans-Europeiske transportnettverket (TEN-T) ved å forlenge

Motorway of the Sea-korridoren (MoS) for Vest-Europa videre nordover langs norskekysten i retning Barentshavet.

For å kompensere for at Norge ikke kan motta økonomiske bidrag fra TEN-T programmet, bør departementene motsvare EUs investeringer under MOS-nettverket med en tilsvarende norsk finansieringsordning for norske logistikknutepunkt og hinterlandforbindelser (havner, terminaler, veg- og banestrekninger og lignende) som inngår i EU-støttede MoS-prosjekter eller som på annen måte vurderes som viktige for Norges tilknytning til TEN-nettverket. EU yter som hovedregel 20 % (foreslått øket til 30 %) støtte til MoS-prosjekter under TEN-T nettverket. Norsk statlig støtte tilsvarende TEN-programmets MoS-investeringer kan også bidra til å motvike konkurransevridning i disfavør av norske havner i forhold til EU-havner som f.eks. Göteborg og Århus

Rogaland fylkeskommune ber om et betydelig sterkere statlig økonomisk engasjement i tilknytning til de viktigste norske havneterminalene, for å bidra til å flytte gods fra veg til sjø.

Overføringspotensialet fra veg til sjø

Fylkesrådmannen er opptatt av å se den regionale havnestrukturen i sammenheng og vil gjerne understreke følgende ang sentralisering av havnesektoren.

Når det gjelder overføring av gods fra veg til sjø så er konsentrasjon og konsolidering av gods en markedsmessig trend som er tydelig. Det ligger i sakens natur at enkelte havner dermed blir fortrukket.

Men dette betyr ikke at mindre havner ikke har en rolle. For det første er samspill mellom havner viktig for at sjøtransport skal fremstå som et godt alternativ til biltransport. Dessuten etterspør markedet større grad av spesialiserte havner.

Det er viktig å merke seg at MoS-konseptet nå ikke lenger satser på at nasjonale myndigheter skal utpeke hvilke havner som skal kunne få MoS-midler. Det satses tvert i mot på at MoS-midler gis til prosjekter som dokumenterer sannsynlig overføring av gods fra veg til sjø, og det kan like gjerne være et kluster av havner (små og mellomstore) som dokumenterer overføringseffekt. Det er også økende grad av forståelse for at de store havnene har kapasitetsproblemer på sikt, slik at MoS-konseptet bare kan lykkes dersom man har et fleksibelt syn på hva slags havner som skal få MoS-midler. Dette innebærer at MoS-konseptet også for Norge vil være anvendelig, men et nøkkelord er samhandling mellom havner og satsing på komplementaritet snarere enn bare ren konkurranse.

Når det gjelder formålet med MoS om tilgjengelighet til perifere strøk, så forsterker det argumentet om at MoS ikke innebærer en ensidig sterk favorisering av de store havnene.

4.4 Havnens organisering

Fylkesrådmannen er positivt til de relativt radikale grep og vilje til nytenkning som ligger i lovutkastet.

Et skille mellom drift og forvaltning av havnen bør gjøres så tydelig som mulig. Spesielt større havner (nasjonalhavner) kan ha behov for å organisere driften av havnen i regi av et

offentlig og privat samarbeid som gir et solid økonomisk fundament. Loven vil gi mulighet til dette. En havnelov som gir den offentlige havnen spillerom mht å gå i samarbeid med private aktører, er etter fylkesrådmannens vurdering viktig. Samtidig bør offentlige interesser sikres ved at forvaltningsdelen av havnen er offentlig eid.

Fylkesrådmannen støtter dermed en modell der det legges opp til offentlig styring og kontroll av havnen ved at myndighets-/forvaltningsselskap etablert med havnekapitalen skal være offentlig heleid. I tillegg kan det etableres driftsselskaper med OPS-løsninger slik at en på den måten stimulerer til å ta det beste ut av et offentlig/privat samarbeid.

4.5 Havnekapitalen

Lovforslaget legger opp til en liberalisering av regelverket knyttet til bruk av midler som kommer fra havnen. Fylkesrådmannen støtter en slik oppmykning av regelverket og mener en markedsbasert prising av havnetjenester gir et godt grunnlag for effektiv havnedrift. Det bør ikke legges begrensninger på at disse midler kun skal kunne brukes innenfor kommunegrensene.

Det er imidlertid viktige at det gis klare føringer for at havnekapitalen investeres i tiltak og virksomheter som fremmer utvikling av havnen som logistikknutepunkt. I lovforslaget legges det stor vekt på at havnene får utvikle seg til helhetlige logistikknutepunkt. Det er i den sammenheng avgjørende at begrepet "havneformål" heller ikke defineres for snevert, men gir rom for utvikling av helhetlige og konkurransedyktige logistikkonsepter. Midler må kunne brukes til f.eks. tilførselsveger eller jernbane som bidrar til utvikling av havnen som logistikknutepunkt.

Fylkesrådmannen vil derimot gå i mot at avhending av havneareal skal kreve godkjenning av departementet. Dette er medfører byråkratiske prosesser som er unødvendige og som fullt ut kan håndteres lokalt.

4.6 Annet

I tillegg til de momenter som er anført ovenfor vil fylkesrådmannen påpeke følgende:

Forskrifter som følger av denne lov

I lovforslaget vises det flere steder til at departementet kan etablere forskrifter i tilknytning til denne lov. Ofte gjelder dette etablering av avgifter og gebyrer som er av stor betydning for havne- og sjøtransportsektorens konkurransekraft. Det vises til avsnitt 4.2 ovenfor i den sammenheng. Det forutsettes at disse forskrifter blir forelagt fylkeskommunen, kommuner og havner gjennom ordinær høring.

Annet lovverk og direktiver

Det registreres at havne- og sjøtransportsektoren er gjenstand for en rekke direktiver og regelverk som innføres fra nasjonalt, EU/EØS og internasjonal hold. Fylkesrådmannen er opptatt av at de ulike regel- og avgiftsregimer koordineres og ses i sammenheng, slik at ikke reglene samlet begrenser sjøtransportens konkurransevilkår i forhold til transport på land.

Endring i Plan- og bygningsloven (§9-4)

Det legges opp til en endring i Plan- og bygningslovens § 9-4, hvor det i dag heter at Statens Vegvesen kan gjennomføre overordnet planlegging som kommuner og fylkeskommuner plikter å behandle. Dette er ment å gi staten mulighet til å initiere planer for transport for å sikre særlig viktige nasjonale behov. Lovutkastet legger opp til at også Kystverket skal ha denne muligheten. Fylkesrådmannen er positiv til at staten kan initiere slik helhetlig transportplanlegging, men registrer at denne paragrafen knapt har vært i bruk i norsk planhistorie til nå. For øvrig burde denne paragrafen gjelde alle transportetater, og således også gjelde Jernbaneverket.

Farleder (§ 3-5)

Det skal utarbeides ny farledsnorm. Fylkesrådmannen er i den sammenheng særlig opptatt av at sikkerhetsaspektet blir ivaretatt ved at regional og lokale interesser har medvirkning i de prosesser som leder frem til etablering av en sikker skipsled. Det vises her til det arbeidet som gjøres i Interreg-prosjektet Safety at Sea, hvor bl.a. planleggingen som skal føre frem til etablering nødhavner for skip i havsnød, i større grad inkluderer lokale og regionale myndigheter. I den sammenheng vises det også til det som anføres i utkastet (§ 2-4) om et råd for sikkerhet og beredskap. Dette rådet skal virke som et kontaktorgan for departementet i saker som angår sikkerhet og beredskap. Det anmodes om at regionale og lokale interesser blir representert i et slikt arbeid på en hensiktsmessig måte.

5. Konklusjon:

Fylkesrådmannen mener forslag til ny havne- og farvannslov er et godt grunnlag for en viktig revisjon av gjeldende lovgivning. Det vises for øvrig til momenter anført ovenfor.

[... Sett inn saksutredningen over denne linja ↑](#)

Forslag til vedtak:

[::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓](#)

- .1. Rogaland fylkeskommune er positiv til at ansvar og myndighet i fht havne- og farvannsloven gjøres obligatorisk for alle kystkommuner.**
Dette kan innebære at kommuner ønsker å inngå i større havnedistrikt, noen som fylkeskommunen stiller seg positiv til.

- .2. Rogaland fylkeskommune mener det bør legges til rette for en gradvis nedtrapping av anløpsavgiften, basert på en konsekvensvurdering hvor havnenes inntekspotensial og økonomiske tåleevne blir utredet.**

En slik utredning må også vurdere hvordan fjerning av anløpsavgift ikke fører til konkurransevridning i forhold til private havner.

- .3. Rogaland fylkeskommune ber om et betydelig sterkere statlig økonomisk engasjement i tilknytning til de viktigste havnene, for å bidra til å flytte gods fra veg til sjø.**

Staten bør motsvare EUs finansiering av havnesektoren og Nasjonalhavnene bør defineres som en integrert del av stamvegnettet.

- .4. Rogaland fylkeskommune støtter en modell der det legges opp til offentlig styring og kontroll av havnen ved at myndighets-/forvaltningsselskap etablert med havnekapitalen skal være offentlig heleid. I tillegg kan det etableres driftsselskaper med OPS-løsninger slik at en på den måten stimulerer til å ta det beste ut av et offentlig/privat samarbeid.**
- .5. Rogaland fylkeskommune støtter en oppmykning av regelverket og mener en markedsbasert prising av havnetjenester gir et godt grunnlag for effektiv havnedrift. Det bør ikke legges begrensninger på at disse midler kun skal kunne brukes innenfor kommunegrensene. Midlene må kunne brukes til f.eks. tilførselsveger/jernbane som bidrar til utvikling av havnen som logistikk-knutepunkt. Det er imidlertid viktige at det gis klare føringer for at havnekapitalen investeres i tiltak og virksomheter som fremmer utvikling av havnen som logistikknutepunkt.**

Rogaland fylkeskommune vil gå i mot at avhending av havneareal skal kreve godkjenning av departementet. Dette er medfører byråkratiske prosesser som er unødvendige og som fullt ut kan håndteres lokalt.

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑

Liv Fredriksen
fylkesrådmann

Terje Fatland
fylkesdirektør