

Saksprotokoll

Organ: Fylkesutvalet

Møtedato: 26.03.2007

Sak nr.: 06/5673-7

Internt l.nr. 6415/07

Sak: 41/07

Tittel: Høyring av forslag til revidert lov om hamnar og farvatn m.v.

Behandling:

Frå Hovudutval for samferdsle låg det føre slik tilråding til vedtak:

Hovudutval for samferdsle rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune vil advare mot at det blir utvikla to ulike system for klassifisering av hamner, eit for planverket og eit for lovverket. Fylkeskommunen vil difor tilrå at ny hamne- og farvasslov ikkje definerer omgrepet hamn. Definisjon av omgrepet hamn og hamnestruktur må avklarast gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan.
2. Staten må overta heile ansvaret for farleiene, også lokale farleier. Ved ei eventuell etablering av større regionar, bør ansvaret for farleiene overførast til dei nye regionane.
3. Fylkeskommunen vil tilrå at hamnene vert organiserte som heileigde kommunale aksjeselskap eller kommunale/interkommunale føretak med lokalpolitisk styring.
4. Fylkeskommunen tilrår at ordninga med hamnekaske held fram.
5. Hamneavgiftene må ikkje kunne brukast til å finansiere andre utgifter enn hamneføremål.
6. Det vert elles vist til fleire synspunkt på lovforslaget i saksutgreiinga.

Endringsframlegg:

Høgre sette fram slikt framlegg til vedtak som nytt punkt 3 i staden for pkt 3 i tilrådinga frå Hovudutval for samferdsle:

”Fylkeskommune vil tilrå at kommunane sjølve får bestemme organisasjons- og styringsform.”

Avrøysting:

Punkt 1, 2, 4, 5 og 6 i tilrådinga frå Hovudutval for samferdsle vart samrøystes vedteke.

Mathias Råheim og Liv Henjum røysta for framlegget frå Høgre til punkt 3.

Nils R. Sandal, Margreta Navelsaker, Laila Melkevoll, Tor Bremer, Harry Mowatt, Norvall Nøringset og Liv Henjum røysta for tilrådinga frå Hovudutval for samferdsle til punkt 3.

Dette gir følgjande endeleg vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune vil advare mot at det blir utvikla to ulike system for klassifisering av hamner, eit for planverket og eit for lovverket. Fylkeskommunen vil difor tilrå at ny hamne- og farvasslov ikkje definerer omgrepet hamn. Definisjon av omgrepet hamn og hamnestruktur må avklarast gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan.
2. Staten må overta heile ansvaret for farleiene, også lokale farleier. Ved ei eventuell etablering av større regionar, bør ansvaret for farleiene overførast til dei nye regionane.
3. Fylkeskommunen vil tilrå at hamnene vert organiserte som heileigde kommunale aksjeselskap eller kommunale/interkommunale føretak med lokalpolitisk styring.
4. Fylkeskommunen tilrår at ordninga med hamnekaske held fram.
5. Hamneavgiftene må ikkje kunne brukast til å finansiere andre utgifter enn hamneføremål.
6. Det vert elles vist til fleire synspunkt på lovforslaget i saksutgreiinga.

S.H. Borchsenius



MØTEINNKALLING

Organ: FYLKESUTVALET

Møtestad: Fylkeshuset, møterom Sygna

Møtedato: 26.03.2007

Tid: 2000

Medlemene blir med dette innkalla til møte som nemnt ovafor. (Ev. forfall må meldast hit straks.)
Varamedlemer møter berre etter nærare varsel. Saksdokumenta er utlagde på <http://www.sjf.no>

TILLEGG SAKSLISTE

Desse sakene ligg føre:

Saksnr.	Arkivsaksnr. / Tittel
---------	-----------------------

41/07	06/5673 Høring av forslag til revidert lov om hamnar og farvatn m.v.
-------	---



Sak folkevalde organ

FYLKESUTVALET

Saksnr.:	Møtedato:	Arkivsaksnr.:	L.nr.:
41/07	26.03.2007	06/5673	1461/07

Sakshandsamar: Ole Ingar Hagen Hæreid

Handsaming i organ	Møtedato	Saksnr.
Hovudutval for samferdsle	15.03.2007	/
Fylkesutvalet	26.03.2007	41/07

Høring av forslag til revidert lov om hamnar og farvatn m.v.

Fylkesrådmannen rår hovudutval for samferdsle til å gje slik tilråding:
Hovudutval for samferdsle rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune ser det som lite tenleg at det blir utvikla to ulike system for klassifisering av hamner, eit for planverket og eit for lovverket. Fylkeskommunen vil difor tilrå at ny hamne- og farvasslov ikkje definerer omgrepet hamn. Definisjon av omgrepet hamn og hamnestruktur må avklarast gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan.
2. Staten må overta heile ansvaret for farleiene, også lokale farleier. Ved ei eventuell etablering av større regionar, bør ansvaret for farleiene overførast til dei nye regionane.
3. Fylkeskommunen vil tilrå at hamnene vert organiserte som heileigde kommunale aksjeselskap eller kommunale/interkommunale føretak med lokalpolitisk styring.
4. Fylkeskommunen tilrår å avskaffe ordninga med hamnekapasse. Bruken av hamnekapitalen må kunne kontrollerast ved å legge avgrensingar i hamne- og farvasslova på kva kapitalen kan brukast til og avgrensing på høvet til å ta ut utbyte.
5. Hamneavgiftene må ikkje kunne brukast til å finansiere andre utgifter enn hamneføremål.
6. Det vert elles vist til fleire synspunkt på lovforslaget i saksutgreiinga.

Prenta vedlegg:

Brev frå Fiskeri- og kystdepartement datert 21.12.06 om høring av forslag til revidert lov om hamner og farvatn.

Uprenta vedlegg:

Høyringsnotat, utkast til revidert lov om hamner og farvatn

Saksframstilling

1. SAMANDRAG

Fiskeri- og kystdepartementet har sendt ut forslag til revidert lov om hamner og farvatn av 8. juni 1984 nr. 51 på høyring. Frist for merknader er sett til 2. april 2007.

Hovudmålsettinga med revisjonen av lova er å få etablert eit juridisk rammeverk for hamne- og farvassektoren som er med på å auke sjøtransporten. Det er ei politisk målsetting å overføre godstransportar frå veg til sjø ved å legge til rette for at sjøtransporten utviklar sin marknadsposisjon for frakt av gods.

Departementet ber spesielt om merknader og innspel til følgjande problemstillingar:

- bør hamna ha eigen økonomi (hamnekassee) skilt frå kommunane sin økonomi elles, eller bør kommunane kunne organisere hamna som anna kommunal verksemd?
- skal det gjelde ei avgrensing som medfører at selskap som er etablert med midlar frå hamnekassee berre skal kunne ha offentlege eigarar?

Innleiingsvis drøftar fylkesrådmannen på prinsipielt grunnlag spørsmålet om definisjon av hamneomgrepet bør inn i den nye lova eller ikkje. Gjeldande lov definerer ikkje omgrepet hamn. I framlegget til ny hamne- og farvasslov ønskjer departementet å legge til grunn ein definisjon av hamn som grunnlag for oppretting av hamner med heimel i ny hamne- og farvasslov. Fylkesrådmannen registrerer at departementet viser til gjeldande Nasjonal transportplan, som konkluderer med at hamnestrukturen skal ha to nivå; Nasjonale hamner og andre hamner. I samband med arbeidet med ny Nasjonal transportplan har Kystverket lagt ut ei stamnettutgreiing som definerer kva kriterium som skal leggjast til grunn for å definere "stamnetthamner". Denne utgreiinga ser og på kva hamner som tilfredsstiller desse kriteria og definerer kva hamner som skal vere stamnetthamner. Det ser no ut til at departementet nyttar konklusjonane i gjeldande NTP medan kystverket nyttar andre definisjonar i arbeidet med ny NTP. Fylkesrådmannen ser det som lite tenleg at vi utviklar to ulike system for klassifisering av hamner, eit for planverket og eit for lovverket, samstundes som behovet for eit nasjonalt hamnehierarki er minkande. Fylkesrådmannen viser også til Vestlandsrådet si handsaming av Transportplan for Vestlandet. Her har Sogn og Fjordane markert seg ved å gå inn for den desentraliserte hamnestrukturen vi har i dag, ikkje få store sentrale hamner. Fylkesrådmannen vil difor tilrå at fylkesutvalet går inn for at lova ikkje skal definere omgrepet hamn og hamnestruktur. Dette er ein diskusjon som høyrer heime i arbeidet med Nasjonal transportplan.

Departementet foreslår å avvikle reglane om hamneavgifter. Det vil bli lagt opp til ei vanleg prising av hamnene sine tenester. I høyringsframlegget drøftar departementet tre ulike modellar for ordninga med hamnekassee. Ein modell er å vidareføre dagens ordning. Den andre modellen er å la hamnene og hamna sin økonomi vere organisert som all anna verksemd innanfor den kommunale sektoren. Den tredje modellen er ei mellomløyising med ei vidareføring av eiga økonomiforvaltning i hamnene, men med visse oppmjukingar. Det er denne mellomløyisinga som er skissert i lovframlegget.

Fylkesrådmannen er ikkje samd i at staten tek ansvar for kunn hovudleia og bileiene på heile kysten og vil tilrå at staten må overta heile ansvaret for farleiene, også lokale farleier. Ved ei eventuell etablering av større regionar, bør ansvaret for farleiene overførast til dei nye regionane. Dagens ordning med at staten har det fulle ansvaret for farleiene i kommunar som ikkje har

oppretta hamnedistrikt, medan kommunale hamnevesen har delvis ansvar der det er hamnedistrikt, er ikkje logisk.

I spørsmålet om eigarskapen til hamnene, vil fylkesrådmannen tilrå at hamnene vert organiserte som heileigde kommunale aksjeselskap eller kommunale/interkommunale føretak med lokalpolitisk styring. Ordninga med hamnekaske bør avskaffast. Bruken av hamnekapitalen må kunne kontrollerast ved å legge avgrensingar i hamne- og farvasslova på kva kapitalen kan brukast til og avgrensing på høvet til å ta ut utbytte. Den nye hamne- og farvasslova må sikre at hamneavgiftene ikkje kan brukast til å finansiere andre utgifter enn hamneføremål.

2. BAKGRUNN

Bakgrunn for at saka er reist

I brev av 21.12.06 har Fiskeri- og kystdepartementet sendt ut forslag til revidert lov om hamner og farvatn av 8. juni 1984 nr. 51 på høyring. Høyringsinstansane er invitert til å kommentere lovforslaget. Det er bedt spesielt om merknader og innspel til følgjande problemstillingar:

- bør hamna ha eigen økonomi (hamnekaske) skilt frå kommunane sin økonomi elles, eller bør kommunane kunne organisere hamna som annan kommunal verksemd?
- skal det gjelde ei avgrensing som medfører at selskap som er etablert med midlar frå hamnekassa berre skal kunne ha offentlege eigarar?

Departementet strekar under at det ikkje er konkludert på desse spørsmåla. Høyringsinnspela vil inngå i ein eigen gjennomgang av desse spørsmåla.

Frist for merknader er sett til 2. april 2007.

I denne saka drøftar fylkesrådmannen først prinsipielt spørsmålet om definisjon av hamner bør inn i lova eller ikkje (kap 4). Deretter går fylkesrådmannen gjennom andre sentrale punkt i lovframlegget som t.d. hamnekaske og eigarskap til hamnene.

3. GJELDANDE LOV OM HAMNER OG FARVATN (LOV 8. JUNI 1984 NR 51)

Føremålet med gjeldande hamne- og farvasslov er å legge til rette for best mogleg planlegging, utbygging og drift av hamner og å trygge ferdsla. Dette betyr at gjeldande lov har to hovudelement; regulering av hamnene og regulering av tryggleik og framkoma i farvatna. Lova gjev ingen definisjon av hamn.

Gjeldande lov gjeld ut territorialgrensa, som no er 12 nautiske mil. På land gjeld lova i høve til hamnedistrikta, som vert fastlagde av kommunane. Fiskeri- og kystdepartementet har ansvaret for tilsyn og kontroll med hamner og farvatn, men Kystverket er utøvande organ for departementet.

4. PRINSIPIELL DRØFTING OM HAMNESTRUKTUR I LOVA

Gjeldande hamnelov skal legge til rette for best mogleg planlegging, utbygging og drift av hamner og trygge ferdsla i leiene. Gjeldande lov har ingen definisjon av hamn. Det reviderte framlegget til ny hamne- og farvasslov er ein del av Regjeringa sitt arbeid med å fremme ein transportpolitikk som sikrar god framkome og effektive transportkorridorar i heile landet. Dette skal stimulere til auka bruk av sjøtransport. Hovudmålsettinga med revisjonen av lova er å få etablert eit juridisk rammeverk for hamne- og farvassektoren som er med på å auke sjøtransporten. Det er ei politisk målsetting å overføre godstransportar frå veg til sjø ved å legge til rette for at sjøtransporten utviklar sin marknadsposisjon for frakt av gods.

Departementet viser til at det i Nasjonal transportplan 2006–2015 er konkludert med at hamnestrukturen vert vidareført med 10 nasjonale hamner. Hamnestrukturen vart justert ned frå 3 til 2 nivå. Andre hamner omfattar alle andre hamner enn dei nasjonale hamnene. Desse vil primært ha som oppgåve å tene lokalsamfunn og lokalt næringsliv. I forarbeida til ny hamne- og farvasslov konkluderer departementet med at hamnestrukturen bør bestå av to nivå: Nasjonale hamner og andre hamner. Lovforslaget vidarefører og styrkjer skiljet mellom nasjonale hamner og ”øvrige” hamner. I følgje departementet bør dei viktigaste hamnene, nasjonalhamnene, peikast ut av departementet med heimel i hamne- og farvasslova. Nasjonalhamnene skal sikrast god tilknytning til det landbaserte transportnettverket og til effektive og sikre farleier.

I følgje departementet er det ei politisk målsetting å overføre godstransportar frå veg til sjø ved å legge til rette for at sjøtransporten utviklar sin marknadsposisjon for frakt av gods. Ein overgang frå veg til sjø vil krevje ein konsentrasjon av godsstraumane til kombinerte transportkorridorar der hamnene fungerer som effektive knutepunkt og omlastingsterminalar. Regjeringa vil legge til rette for at hamnene vert utvikla til tenlege knutepunkt i transportkorridorane som bind saman ulike delar av landet, og som koplar det innanlandske transportnettverket til det internasjonale transportnettverket.

Regjeringa vil utforme ein heilskapleg hamnepolitikk med rammevilkår for drift som gjer at hamnene kan medverke til næringsutvikling og etablering av robuste regionar. Skal sjøtransporten vinne fram i konkurransen med landtransport, både i høve til pris og kvalitet, krev det at hamnene har eit volum av stykkgoods og containerar som gjev grunnlag for hyppige og regulære skipsanløp. Ein føresetnad for å lukkast med dette, er at handteringa av stykkgoods og containerar i hovudsak vert konsentrert til eit avgrensa tal hamner som fungerer som effektive knutepunkt og omlastingshamner i transportkorridoren.

I følgje departementet bør nasjonale hamner ha ein standard og eit godsvolum som gjev regulære og hyppige anløp av skip for stykkgoods og container. Dei nasjonale hamnene må vidareutviklast til effektive omlastingsterminalar i dei nasjonale og internasjonale transportkorridorane. I tillegg må dei integrerast i den regionale transportstrukturen som legg til rette for rasjonelle og kostnadseffektive transportløysingar for næringslivet.

I St.meld. nr 24(2003-2004) ”Nasjonal transportplan 2006-2015” vart det etablert ein hamnestruktur på to nivå:

- Nasjonalhamner som skal fungere som effektive knutepunkt både regionalt og nasjonalt.
- Resten av hamnene, som skal yte teneste i lokalsamfunnet og næringslivet på staden.

Fylkesrådmannen viser til arbeidet med ny Nasjonal transportplan 2010-2019. Her er det er innført eit nytt omgrep som heiter ”stamnetthamner”, jmfør Kystverket si stamnettutgreiing av oktober 2006. I gjeldande hamnelov er ikkje omgrepet hamn definert, men i framlegget til ny hamne- og farvasslov er det lagt opp til at lova skal definere omgrepet. Fylkesrådmannen konstaterer at Fiskeri- og kystdepartementet framleis held seg til det gamle omgrepet nasjonal hamn og at departementet gjennom lovutkastet indikerer at 10 nasjonale hamner skal få større vekt som knutepunkt i den nasjonale transport- og logostikkplanlegginga.

I arbeidet med ny Nasjonal transportplan er stamnetthamner viktige knutepunktshamner der eit landverts stamnett møter eit sjøverts stamnett. Fylkesrådmannen viser til Fylkestinget sitt vedtak i desember 2006, der fylkestinget gjekk inn for Kystverket sitt forslag om å etablere stamnetthamner.

Noreg har ikkje lenger trafikkgrunnlag for eit nasjonalt hamnehierarki og difor har det ikkje noko for seg å innføre inndeling av lokale hamner som alle ligg i leia og som alle er små og ikkje vil få særlege transportfunksjonar utanom eige distrikt. Store knutepunkthamner for internasjonal transport vil vi ikkje få i Noreg. Alle slike hamner vil kome i utlandet, og dei næraste for oss vil vere Göteborg og hamner i Tyskland (Hamburg) og Nederland (Rotterdam, Amsterdam). Vår oppgåve vert å stille opp rasjonell tilførsletransport på veg, sjø og bane fram til desse hamnene frå alle distrikt i Noreg.

Tidlegare hadde Noreg Oslo som ei stor hamn i høve til andre på gods som skulle lastast om. Men no er Oslo hamn minkande og Göteborg hamn overtek etter kvart den rollen som Oslo hadde. Dette går klart fram av utviklinga i containertransporten. Göteborg med 800.000 containerar kvart år er aukande, og Oslo med berre vel 170.000 containerar er minkande. Alle hamner frå Lindesnes og vestover og vidare nordover i landet har samanlagt berre rundt 170.000 containerar, noko som syner kor små dei norske hamnene er på omlastingsgoods. I eit så spartansk transportområde kan ein ikkje snakke om store nasjonale hamner som skal skiljast ut i lovverket og få særleg status.

Göteborg er heller inga stor omlastingshamn, men den er likevel så stor at den mest truleg vil verte brukt av dei mest vanlege containerskipa i den internasjonale flåten. Göteborg kan utvikle seg til ei viktig intermodal hamn for internasjonal trafikk. Om få år vil ingen av dei norske hamnene vere noko anna enn stogg for kystfartøy som trafikkerer den norske leia til og frå store hamner i Nordsjøbassenget, der det årleg vert lossa og lasta fleire millionar i containerar. Det er viktig å ha desse dimensjonane for seg når vi skal klassifisere norske hamner i lovverket.

Det er ikkje dokumentert nokon stad at vi verkeleg vil oppnå overgang frå godstransport på veg til sjø ved å ta ut 10 hamner i leia og utvikle dei som sentrale hamner. Dettar tiltaket kan verke motsett, fordi godset då må transporterast på lengre strekningar på veg fram til ei sentral hamn i staden for til ei nærare lokal hamn. Alle hamner i leia vil ha tilgang på same føringsflåten av roll-on-roll-off skip som i framtida skal føre nesten alt gods i container fram til ei global navhamn i Tyskland /Nederland, eventuelt Göteborg, som kan ta store containerskip. Føringskipa kan like gjerne hente ein container på containerterminalane i Måløy og Flora som i Bergen fordi desse ligg midt i leia. Transport på E39 frå Sunnfjord og Nordfjord til Bergen for opplessing der, vil auke transportkostnader, energibruk og utlepp av klimagassar.

Dersom gods i container skal transporterast langt på veg fram til ei sentralhamn, så kan dei totale transportkostnadene verte mindre ved å føre lastebiltransporten heilt fram til Göteborg til ei global hamn der og så spare ei omlasting i norsk hamn. Ideen om eit overordna hamnesystem innanfor dei 10 sentralhamnene igjen, har vore framme, og lovendinga opnar også for dette. Dersom t.d. Risavika i Rogaland skal verte ei slik overordna omlastingshamn for eksport/import av norsk gods, vil det verte billegare å føre godset frå nordlege deler av Vestlandet og til ei global storhamn i Göteborg der godset går direkte vidare til Kina og India. Det vil vere altfor tidkrevjande og kostbart å køyre godset på ein dårleg E39 gjennom ferjer og bommar. Endå eit overordna trinn i eit hamnehierarki vil såleis vere med på å auke transporten på veg. Vi manglar ei analyse som klargjer dei problemstillingane som vi reiser her.

I januar i år handsama Vestlandsrådet "Transportplan for Vestlandet" Under handsaminga i rådet gjekk Sogn og Fjordane inn for å ta vare på og utnytte den hamnestrukturen vi har dag. Sogn og Fjordane vil vere betre tent med ein desentralisert hamnestruktur som i dag, framføre få og sentrale hamner som vil påføre næringslivet auka kostnader i form av fleire omlastingar.

I samband med arbeidet med ny Nasjonal transportplan har Kystverket utarbeidd ei stamnettutgreiing som definerer kva kriterium som skal leggjast til grunn for å definere "stamnetthamner". Denne utgreiinga ser og på kva hamner som tilfredsstiller desse kriteria og definerer kva hamner som skal vere framtidige stamnetthamner. I desember 2006 handsama fylkestinget denne utgreiinga og gjekk inn for å etablere stamnetthamner.

Fylkesrådmannen ser det som lite tenleg at vi utviklar to ulike system for klassifisering av hamner, eit for planverket og eit for lovverket, samstundes som behovet for eit nasjonalt hamnehierarki er minkande. Fylkesrådmannen vil difor tilrå at fylkesutvalet går inn for at lova ikkje skal definere omgrepet hamn og hamnestruktur. Dette er ein diskusjon som høyrer heime i arbeidet med Nasjonal transportplan.

5. BEHOV FOR REVISJON AV HAMNE- OG FARVASSLOVGIVINGA

Som følgje av den generelle utviklinga i samfunnet og i transportsektoren og kartlegging av viktige problemstillingar innan hamne- og farvassektoren, ser ikkje Fiskeri- og kystdepartementet på gjeldande lovverk som eit tenleg forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren. I følgje departementet er det viktig at hamnene styrkjer sin posisjon som knutepunkt i det nasjonale transportnettverket og i transportkorridorane mot utlandet for å nå målet om auka sjøtransport. Dette skal skje ved at hamnene vert utvikla til effektive omlastings-terminalar. Dei viktigaste hamnene må sikrast god tilknytning til det landbaserte transportnettet og til sikre farleier på sjøen.

5.1 Andre viktige endringar i lovforslaget

Departementet foreslår å avvikle reglane om hamneavgifter. Det vil bli lagt opp til ei vanleg prising av hamnene sine tenester. I tillegg kan kommunane krevje inn eit farleigebyr til dekking av kostnader knytt til tilrettelegging for tryggleik og framkome for farty som trafikkerer kommunane sine farleier.

Det vert også lagt til rette for ei statleg løyveordning for sal av hamneareal og andre hamneanlegg og andre disposisjonar som er avgjerande for moglegheitene til å drive ei hamn. Hamnene får større lokalt handlingsrom gjennom fjerning av detaljreguleringar av t.d. hamna si organisering, krav til hamnestyre m.m..

I framlegget til ny hamne- og farvasslov vert hamnedistriktet vidareført i ny form. Kommunane får ansvaret for forvaltninga av sjøområdet som ligg innanfor grunnlina med unntak av hovudlei og bilei. Staten får ansvaret for hovudlei og bilei og som hovudregel i sjøområda utanfor grunnlina. Hamnedistrikta vert dermed samanfallande med myndigheitsområdet under plan- og bygningslova. I tillegg vert hamnedistrikta gjort obligatoriske. Departementet ventar ikkje store konsekvensar med omlegginga, då dei største kostnadene med navigasjonsrettlegg vil vere knytt til hovudlei og bilei. Eventuelle auka kostnader for kommunane kan dekkast gjennom innkrevjing av eit kostnadsorientert gebyr for bruk av kommunale farleier.

Framlegget til ny hamne- og farvasslov gjev også ein heimel for å etablere farleinormalar, inkludert føresegnar med krav til m.a. drift og vedlikehald, breidde og djupne.

I framlegget drøftar departementet ulike problemstillingar knytt til hamnekaske og eigarskap og ber spesielt om merknader og innspel til følgjande problemstillingar:

- bør hamna ha eigen økonomi (hamnekaske) skilt frå kommunane sin økonomi elles, eller bør kommunane kunne organisere hamna som anna kommunal verksemd?

- skal det gjelde ei avgrensing som medfører at selskap som er etablert med midlar frå hamnekassa berre skal kunne ha offentlege eigarar?

Ulike alternativ for hamnekassene i kommunane

I høyringsframlegget drøftar departementet tre ulike modellar for ordninga med hamnekasse. Ein modell er å vidareføre dagens ordning. Den andre modellen er å la hamnene og hamna sin økonomi vere organisert som all anna verksemd innanfor den kommunale sektoren. Den tredje modellen er ei mellomløysing med ei vidareføring av eiga økonomiforvaltning i hamnene, men med visse oppmjukingar. Det er denne mellomløysinga som er skissert i lovframlegget.

Dei offentlege hamnene er i dag eigd av kommunane. Etter gjeldande lovgiving vert hamna sine midlar haldne i ei eiga hamnekasse. Hamnekassa er utskilt frå kommunen sin økonomi. Midlane i hamnekassa kan berre nyttast til hamneføremål. Lova har ingen reglar om avviking av ei hamn. Det har lenge vore diskutert om økonomien i dei kommunale hamnene framleis skal vere skilt frå kommunen si verkesemd med dei avgrensingar som gjeld i dag. Det er peika på at hamnene er ein viktig del av det nasjonale transportsystemet, og at dei fungerer som knutepunkt og omlastingshamner i transportkorridorane og varekjedene. Det er store nasjonale interesser i transportsektoren som skal takast vare på gjennom hamnepolitikken. Ei delt økonomiforvaltning i hamnene gjev eit godt styringsverktøy for den nasjonale transportpolitikken og infrastrukturplanlegginga. Den sikrar og at kommunane ikkje omdisponerer hamneareal til andre føremål. Infrastrukturen og tenesteytinga i hamnene er finansiert gjennom gebyr og vederlag som vert betalt av sjøtransporten. Slik er det ikkje på bane og til dels på veg. I følgje departementet er det nødvendig at verdiane i hamnekassa framleis skal legge til rette for sjøtransport og effektiv hamneutvikling for å nå måla om ein styrka sjøtransport.

I følgje departementet kan prinsippet om ein utskilt hamneøkonomi bli oppfatta som ein sær eigen konstruksjon som hindrar nødvendig omstilling og endring av hamnestrukturen. Ei alternativ løysing til kravet om hamnekasse vil vere å organisere hamnene og hamneøkonomien som all anna kommunal verksemd. Nasjonale interesser innan transport- og hamnesektoren vil bli tekne vare på gjennom plan- og bygningslova, avtalerettslege prinsipp og nasjonal infrastrukturplanlegging (Nasjonal transportplan). Denne modellen vil vere i samsvar med prinsippa om kommunalt sjølvstyre og heilskapleg kommunal planlegging.

Vidareføring av eiga økonomiforvaltning i hamnene, med visse oppmjukingar, er ei mellomløysing som departementet vurderer. Det kan opnast opp for større kommersiell fridom til å disponere hamnekassa og ein viss tilgang for kommunane til å ta utbytte frå verksemda etter nødvendige avsetningar. Ved nedlegging av hamn, skal hamnekassa sine midlar som regel nyttast til hamneføremål eller andre føremål som fremjar sjøverts ferdsel. Ei oppmjuking kan gje kommunane eit økonomisk intensivt til å medverke til nyttig utvikling av hamnene og til effektiv hamnedrift.

Det er denne mellomløysinga som no ligg inne i departementet sitt utkast til ny hamne- og farvasslov.

Privat eigarskap i selskap etablert med hamnekassen

De offentlege hamnene er eigde av kommunane ved hamnekassa. Private kan likevel eige delar av areal og innretningar i dei offentlege hamnene. I tillegg finst det mange private hamneanlegg som vert drivne i direkte konkurranse med dei offentlege hamnene. I følgje departementet er samarbeid mellom hamner, både mellom offentlege og mellom offentlege og private, viktig for å utvikle eit konkurransedyktig og effektivt sjøtransporttilbod. Ulike former

for samarbeid kan medverke til naudsynt konsentrasjon av gods og omstrukturering innan hamnesektoren.

Gjeldande regleverk har ikkje avgrensingar i høve til å etablere ulike former for samarbeid. Det er få døme på at private og offentlege hamner har danna felles hamneselskap.

I framlegget til ny lov er det lagt opp til å avvikle reglane om hamneavgift. Departementet ventar dermed at enkelte hamner kan generere eit overskot som gjer verksemda meir attraktiv for private investorar. Dette reiser problemstillinga om kven som skal eige hamnene.

Eit eigarsamarbeid mellom private og offentlege hamner kan legge til rette for profesjonalisering av hamnedrifta. I følgje departementet vil det difor vere viktig å etablere incentiv som medverkar til tettare samarbeid mellom offentlege og private hamner, slik at private interesser både engasjerer seg og investerer i offentlege hamner.

Departementet meier likevel det er viktig å sikre offentlig styring og kontroll gjennom eigarskap til hamnene, slik at viktig nasjonal transportinfrastruktur vert utvikla i tråd med samfunnet sine behov, og ikkje vert omdisponert ut i frå motiv om kortsiktig økonomisk gevinst. Offentleg styring av hamnene vil kunne sikre at verdiane i hamna vert disponerte til hamneføremål sjølv etter ein konkurs eller liknande. Dette gjeld særleg areala som hamna disponerer. Offentleg eigarskap vil også i langt større grad ivareta kommunale og fylkeskommunale omsyn.

I framlegget til ny hamne- og farvasslov vert det lagt vekt på offentlig styring og kontroll i hamnene. Det er skissert ein modell der selskap som er etablert med hamnekaske skal vere offentlig heileigd. Ei slik avgrensing i tilgangen til privat (del) eigarskap vil vere ein sær eigen konstruksjon for hamnesektoren. Den vil også føre til ei innstramming i høve til gjeldande regelverk. I følgje departementet vil det vere eit alternativ å ikkje legge avgrensingar på eigarskap til selskap etablert med hamnekaske og dermed la kommunar og investorar sjølv finne fram til dei modellane som vert vurdert som tenlege. Dette alternativet vil vere i tråd med prinsippet om kommunalt sjølvstyre og ligg tett opp til eksisterande lovgiving.

Ulempa med ein slik eigarmodell er at dei offentlege hamnene fullt ut kan privatiserast, og at det offentlege i stor grad misser moglegheitene for styringa av hamnene. Ein mellommodell vil vere at den nye lova legg avgrensingar på eigarskapet til areala i dei offentlege hamnene, men opnar for ulike former for driftssamarbeid. Dette kan bety at private interessentar ikkje kan investere i offentlege hamneselskap der hamneareal utgjer verdiane i selskapet. Det vil heller ikkje vere høve for denne typen hamneselskap å investere i anna offentlig eller privat verksemd.

6. ANDRE OPPLYSNINGAR

Saka er sendt til kommunane for innspel, men for seint til at vi får ta inn merknader frå kommunane i denne saka. Eventuelle innspel frå kommunane vil bli lagde fram til den politiske handsaminga i hovudutval for samferdsle og fylkesutvalet.

Flora hamn har på eige initiativ kome med innspel, som følgjer saka som vedlegg.

7. VURDERING OG KONSEKVEN SAR

Fylkesrådmannen er samd i at staten tek ansvar for hovudleia og bileiene på heile kysten. Dagens ordning med at staten har det fulle ansvaret for farleiene i kommunar som ikkje har oppretta hamnedistrikt, medan kommunale hamnevesen har delvis ansvar der det er hamnedistrikt, er ikkje

logisk. Ei endring som føreslege vil bety at det statlege ansvaret bli utvida i høve til dagens ordning i hamnedistrikt (i dag har staten ansvar for "hovudleier og viktige bileier") medan kommunar som i dag ikkje har hamnedistrikt vil bli pålagde eit ansvar for kommunale farleier. Kommunale / interkommunale hamnevesen finansierer dette ansvaret med "anløpsavgift" for alle avgiftspliktige fartøy som har anløp i hamnedistriktet. Etter lovforslaget skal dette falle bort.

Definisjon av **hovudlei** og **bilei** er svært generelle. Fylkesrådmannen registrerer at departementet skal konkretisere innhaldet ved enkeltvedtak eller forskrift. Det er såleis ikkje mogeleg på dette grunnlaget å vite kva kommunane faktisk vil få ansvar for. Det er vår meining at omgrepet "bilei" må omfatte alle farleier der det går båtar i rute, ambulansetrafikk og annan trafikk som har behov for sikre farleier. Også farleier for lokale ruter må definerast som bi-leier i den forstand at staten har ansvar for merking og sikring. Vi syner her til kystverket sitt pågåande arbeid med å merke hurtigbåtleier etter nytt merkesystem. Dette er eit så krevjande system å installere og vedlikehalde at det ikkje vil vere realistisk å pålegge kommunar eller kommunale hamnevesen ansvaret for slike system. I Hordaland kjem kystverket til å bruke rundt 40 mill på dette tiltaket og reknar med om lag same omfang i Sogn og Fjordane.

Lokale hurtigbåtleier vil i mange tilfelle krysse kommunegrenser. Kommunar vil prioritere ulikt slik at vi kan få farleier som dels er merka etter gammalt system og dels etter nytt system, med andre ord er det ei lite tenleg ordning å legge ansvar for lokalruteleier til kommunane.

Fylkesrådmannen er usikker på korleis lovframlegget vil sikre at kommunane skal skaffe seg inntekter til å finansiere vedlikehald av "kommunens farleier", dvs farleier som ikkje er hovud- eller bilei. Fylkesrådmannen tolkar lovforslaget slik at kommunale farleigebyr berre kan krevjast av trafikk i kommunale farleier, dvs ikkje trafikk som går i hovud og bilei. I så fall blir inntektsgrunnlaget: fiskefartøy, lystbåtar og kanskje lokalrutebåtar. Det er vanskeleg å sjå korleis innkrevjing av avgifter frå desse skatteobjekta realistisk skal kunne gjennomførast og i så fall korleis dei skal kunne gi noko vesentleg inntekt.

Ei anna tolking kunne vere at farleigebyr også kan krevjast av trafikk som går i hovud og bileier gjennom kommunen, dvs ei vidareføring av dagens "anløpsavgift". Fylkesrådmannen oppfattar lovteksten slik at det er tolkinga ovanfor som er den rette. I høyringsnotatet vert det hevda at kommunane sin heimel til å krevje avgift av ferdsel innanfor hamnedistriktet etter dagens hamne- og farvasslov vert vidareført i tilnærma same form i det føreslåtte farleigebyret. Dette er etter fylkesrådmannen si meining ei stor mistyding! Inntektene i dagens anløpsavgift kjem hovudsakeleg frå større tonnasje som har anløp i distriktet. Denne tonnasjen vil i hovudsak trafikker hovud- eller bileier. Inntekter frå trafikk utanfor hovud eller bilei er sannsynlegvis minimal i dei fleste hamnedistrikt.

I den grad kommunen skal ha ansvar for farleier og ymse administrative oppgåver, må lova gje heimel for innkrevjing av avgift som realistisk kan dekke kommunen sine kostnader, og retningslinjer for korleis slik avgift skal krevjast. Kostnad til vedlikehald av kommunale farleier vil variere svært mykje frå kommune til kommune. Det er ikkje samanheng mellom behovet for kommunal innsats og det trafikkgrunnlaget som kan finansiere den kommunale innsatsen. Fylkesrådmannen ser ikkje korleis ein i praksis skal kunne krevje "farleiavgift" av lystbåtar, lokale fiskefartøy og annan lokal trafikk. Sjølv om ein finn metodar for å gjennomføre slik avgift, er det urealistisk å tru at dette vil gi vesentlege inntekter.

Fylkesrådmannen meiner det ei betre løysing at staten overtek heile ansvaret for farleiene, også lokale farleier og etablerer distriktstvis vedlikehaldslag som har ansvar for all merking. For å halde vedlike hovud- og bileier langs heile kysten, må kystverket i praksis vere til stades langs

heile kysten. Sannsynlegvis vil det vere ein liten tilleggskostnad å føre tilsyn med navigasjonshjelpemidlar utanfor hovud- og bilei. Dette vil spare samfunnet for lokale avgiftsregime med minimale inntektspotensial, ulike regelverk frå kommune til kommune, ulike avgiftsnivå frå kommune til kommune og ulik standard på merking av farleier. Ved eventuell etablering av større regionar, bør dette ansvaret fullt og heilt overførast til dei nye regionane.

Plikt til å gi opplysningar og føre statistikk er i dag eit relativt omfattande arbeid også for mellomstore hamner. I praksis blir arbeidet finansiert ved anløpsavgift av trafikk som har anløp i hamnedistriktet. Etter lovframlegget vil anløpsavgift falle bort. Det går ikkje fram av lovutkastet korleis ein skal finansiere denne og andre administrative arbeidsoppgåver. Departementet kan gje forskrift om fartøy si plikt til å gi opplysningar og kommunen si plikt til å krevje inn gebyret på vegner av staten. Det er såleis mykje som tyder på at kommunar/hamnevesen vil bli pålagt administrative oppgåver utan at loven syner korleis desse skal betalast.

Når det gjeld forvaltning av hamnekapitalen, har fylkesrådmannen fylgjande prinsipielle syn:

1. Ut frå målsetjinga om å fremje "effektiv og sikker sjøtransport", må det vere eit viktig omsyn at hamne- og farleiavgifter skal vere så rimelege som råd. Det vil sei at hamneavgiftene ikkje må kunne brukast til å finansiere andre utgifter enn det som dei er tiltenkt å dekke.
2. Å bruke av eit overskot til andre formål enn hamneformål, vil vere det same som å opne for ei "skattlegging" av sjøtransport til andre føremål. Dersom kommunar får høve til å hente utbytte frå hamneselskap, er det urealistisk å gå ut frå at inntekter til kommunen ikkje vil bli eit moment når hamneavgifter skal fastleggast.
3. Ein kan sjølv sagt forstå at kommunar som har stram økonomi, samstundes som det kommunale hamnevesenet kan ha romslege fond, finn det urimeleg at ein ikkje skal kunne bruke av oppspart overskot til andre viktige føremål. Her må ein truleg vere heilt prinsipiell. Det er vanskeleg å tenkje seg eit system som direkte eller indirekte gir kommunane fridom til å disponere av hamnekassen, utan at avgiftsnivået blir påverka av behovet for inntekter til kommunen.
4. Om det skal gjerast unntak, må dette vere i heilt spesielle omstende og i så fall godkjennast av departementet i kvart enkelt tilfelle.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå noko grunn til at ein ikkje skal kunne organisere hamner som aksjeselskap, kommunale eller interkommunale føretak eller på annan måte. Uavhengig av selskapsform vil det gjennom hamnelova vere mogleg å ha kontroll med bruk av hamnekapitalen ved å legge avgrensingar på kva denne kan brukast til og avgrensing på høvet til å ta ut utbytte. I aksjeselskap som forvaltar offentlege hamner bør det truleg vere krav om offentlig fleirtal eller annan mekanisme som gjer at eit privat selskap ikkje kjem i monopolsituasjon. I kommunar der det er to eller fleire konkurrerande hamneselskap, kan hamneselskap gjerne vere privateigd eller privat dominert. Eit anna prinsipp, som ikkje er ukjent i dag heller, er at eit offentlig eigd hamnevesen tek ansvar for infrastrukturen og at private selskap står for drift av hamner. Det bør etter vårt syn vere stor grad av fridom til å organisere seg slik det høver lokalt.

Prinsippet må vere å unngå private monopol og å unngå at hamneavgifter kan brukast til å finansiere andre føremål.

8. KONKLUSJON/TILRÅDING

Fylkesrådmannen er særleg oppteken av at lovforslaget legg til rette for auka statleg økonomisk engasjement i høve til infrastruktur i hamner og tilknytning til landtransport. Fylkesrådmannen er også oppteken av framlegget om å fjerne anløpsavgift og innføring av farleigebyr ikkje fører til konkurransevriding mellom hamner.

Fylkesrådmannen ser det som lite tenleg at vi utviklar to ulike system for klassifisering av hamner, eit for planverket og eit for lovverket, samstundes som behovet for eit nasjonalt hamnehierarki er minkande. Fylkesrådmannen vil difor tilrå at ny hamne- og farvasslov ikkje definerer omgrepet hamn. Definisjon av omgrepet hamn og hamnestruktur må avklarast gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan. Noreg har ikkje lenger trafikkgrunnlag for eit nasjonalt hamnehierarki og difor har det ikkje noko for seg å innføre inndeling av lokale hamner som alle ligg i leia og som alle er små og ikkje vil få særlege transportfunksjonar utanom eige distrikt.

Fylkesrådmannen er ikkje samd i at staten tek ansvar for kunn hovudleia og bileiene på heile kysten og vil tilrå at staten må overta heile ansvaret for farleiene, også lokale farleier. Ved ei eventuell etablering av større regionar, bør ansvaret for farleiene overførast til dei nye regionane. Dagens ordning med at staten har det fulle ansvaret for farleiene i kommunar som ikkje har oppretta hamnedistrikt, medan kommunale hamnevesen har delvis ansvar der det er hamnedistrikt, er ikkje logisk.

I spørsmålet om eigarskapen til hamnene, vil fylkesrådmannen tilrå at hamnene vert organiserte som heileigde kommunale aksjeselskap eller kommunale/interkommunale føretak med lokalpolitisk styring. Ordninga med hamnekaske bør avskaffast. Bruken av hamnekapitalen må kunne kontrollerast ved å legge avgrensingar i hamne- og farvasslova på kva kapitalen kan brukast til og avgrensing på høvet til å ta ut utbyte. Den nye hamne- og farvasslova må sikre at hamneavgiftene ikkje kan brukast til å finansiere andre utgifter enn hamneføremål.