

Saksutredning: Uttalelse til høring av forslag til revidert havne- og farvannslov

Fiskeri- og kystdepartementet

Vedlegg av

FYLKESRÅDMANNENS INNSTILLING

Fylkesutvalget vedtar følgende uttalelse;

1. Forslaget til ny havne og farvannslov er et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med ny havne- og farvannslov.
2. Det er behov for et utredningsarbeid i forhold til hvilke konsekvenser en omlegging av havneavgiften og innretning av farledsgebyr vil ha for havnenes økonomi.
3. Lovforslaget legger godt til rette for og har et fokus på å utvikle et regionalt havnesamarbeid. Trøndelagsterminalen er et godt eksempel på regionale samarbeidshavner i regionen (Trondheim, Stjørdal og Orkanger). En modell med regionale samarbeidshavner fremstår også som viktig for å sikre viktige utbygging av infrastruktur i tråd med samfunnets behov.
4. Sør-Trøndelag 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.
5. Fylkesrådmannen viser til at de øvrige merknadene i saksframlegget, og ber om at disse blir tatt hensyn til i den videre behandlingen.

VEDLEGG OG ANDRE SAKSDOKUMENTER

Nummererte vedlegg som følger saken

1. Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av den 21. desember 2006.

Utrykte vedlegg i saksmappen

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.

Fra havnekasse 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 havnekassebegrepet med *havnekapitalen*. Begrepet er valgt for å markere avstand til de begrensninger som er forbundet med havnekassebegrepet. Det er i lovutkastet ikke konkludert med hvilke regler som skal gjelde for disse midlene, og det åpnes for innspill fra høringspartene.

HELHETLIG DRØFTING

Generelt

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.

I møte med Trondheim havn fremhevet havnen viktigheten av at de fire viktigste havnene i regionen (Trondheim, Muruvika, Stjørdal og Orkanger) videreutvikles som regionale havner. Trondheim havn mener videre at det er viktig å sikre en offentlig styring og kontroll gjennom eierskap til havnene, slik at viktig nasjonal infrastruktur utvikles i tråd med samfunnets behov.

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 vår region. 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, noe som fylkesrådmannen stiller seg positiv til. Trøndelagsterminalen er et godt eksempel på regionale samarbeidshavner i regionen (Trondheim, Stjørdal og Orkanger).

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 forsvarer imidlertid at det er viktig å gjøre endringer i avgiftsstrukturen som bidrar til et effektivt og harmonisert avgiftsregime og dermed 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.

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.

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 forleng 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

Sør-Trøndelag 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.

Fylkesrådmannen støtter dermed en modell der det legges opp til offentlig styring og kontroll av havnen ved at myndighets-/forvaltningsselskap etablert med havnekassen 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. Hovedargumentet for en slik modell er at den har et så tydelig skille som mulig mellom drift og forvaltning.

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 generelt.

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. Det forutsettes at disse forskrifter blir forelagt fylkeskommunen, kommuner og havner gjennom ordinær høring.

FYLKESRÅDMANNENS KONKLUSJON

6. Forslaget til ny havne og farvannslov er et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med ny havne- og farvannslov.

7. Det er behov for et utredningsarbeid i forhold til hvilke konsekvenser en omlegging av havneavgiften og innretning av farledsgebyr vil ha for havnenes økonomi.
8. Lovforslaget legger godt til rette for og har et fokus på å utvikle et regionalt havnesamarbeid. Trøndelagsterminalen er et godt eksempel på regionale samarbeidshavner i regionen (Trondheim, Stjørdal og Orkanger). En modell med regionale samarbeidshavner fremstår også som viktig for å sikre viktige utbygging av infrastruktur i tråd med samfunnets behov.
9. Sør-Trøndelag 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.
10. Fylkesrådmannen viser til at de øvrige merknadene i saksframlegget, og ber om at disse blir tatt hensyn til i den videre behandlingen.