

Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep

0030 Oslo

KS Bedrift Havn

Postboks 1378 Vika

0114 Oslo

15. juni 2018, Oslo

Høringsuttalelse:**NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov**

KS Bedrift Havn viser til brev 13. mars 2018 hvor Samferdselsdepartementet sendte på høring NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov.

KS Bedrift Havn representerer 30 sentrale trafikkhavner langs norskekysten.

KS Bedrift Havn er opptatt av at havnene skal ha rammebetingelser som stimulerer til videreutvikling av havnene og bidrar til mer gods på sjø. Våre medlemmer arbeider hver dag med å legge til rette for å utvikle lokalt næringsliv, skape lokal vekst og lokale arbeidsplasser. Det er avgjørende for sjøtransportens konkurransekraft mot vei og bane at en ny havne- og farvannslov fremmer sjøtransporten som transportform. Videre må det sikres gode økonomiske vilkår for havnene, slik at de fortsatt kan investere i infrastruktur som brukerne etterspør og legge til rette for mer miljøvennlig transport.

KS Bedrift Havn er positiv til formålet om en oversiktlig, enkel og praktisk anvendbar havne- og farvannslov. Videre er vi også positive til at forslaget er teknologinøytralt.

KS Bedrift Havn kan imidlertid ikke se at forslaget i seg selv vil tilrettelegge for mer effektiv og miljøvennlig sjøtransport og stimulere til større overføring av gods fra veg til sjø enn det gjeldende lov gjør.

KS Bedrift Havn opplever likevel at loven med noen unntak er godt gjennomarbeidet og støtter forslaget med følgende endringer i lovforslaget:

- **KS Bedrift Havn** mener at ansvaret og myndighet for kommunale sjøområder fortsatt skal ligge hos kommunene, og at finansieringen med anløpsavgift må videreføres.

- **KS Bedrift Havn** mener at forslaget om å innføre et organisatorisk skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet må erstattes av et krav om regnskapsmessig skille.
- **KS Bedrift Havn** mener at tilsynet med utbytteadgangen på havnekapitalen må tydeliggjøres slik at den sikrer havnenes rolle i det regionale og nasjonale transportsystemet.

1. Kort om bakgrunn for høringen

Regjeringen la i januar 2015 fram *Nasjonal havnestrategi*¹. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø. Ett av satsningsområdene var å «*utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten*». Sommeren 2016 satte Regjeringen ned et offentlig utvalg for å utarbeide et nytt forslag til havne- og farvannslov.

I mandatet til utvalget fremgår det innledningsvis at formålet er «*å bedre sikkerheten til sjøs, og tilrettelegge for effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser skal vektlegges. Siktemålet er videre å avdekke svakheter ved gjeldende lov, og å foreslå forbedringer for å sikre klare og forutsigbare rammer for kommunenes havne- og farvannsforvaltning og havnevirksomhet*»².

Utvalget skal videre vurdere om strukturen i gjeldende lov er hensiktsmessig, og ved utarbeidelsen av et nytt lovforslag legge vekt på forenkling, oversiktighet og praktisk anvendbarhet. Det er spesielt presisert at vurdering av hjemlene for sikkerhetsavgifts og anløpsavgift er utenfor utvalgets mandat. Utvalget er også forpliktet av punkt 2-1 i utredningsinstruksen til å beskrive forventede virkninger av lovforslaget for alle som berøres, herunder nytte- og kostnadsvirkninger.

Utvalget overleverte NOU18:4 «Sjøveien videre – forslag til ny havne- og farvannslov» 1. mars 2018.

Utvalget har fremmet forslag til ny lov om havner og farvann. Forslaget innebærer en omstrukturering og forenkling i forhold til gjeldende lov, i tillegg til materielle endringer på flere områder.

KS Bedrift Havn kommenterer forslagene der vi er uenige og/eller har forslag til endringer.

¹ Nasjonal havnestrategi

https://www.regjeringen.no/contentassets/7a2d341125bc485ebdb0065e5ad1db05/nasjonal_havnestrategi_2012015.pdf

² Utvalgsmandat til arbeidet med ny havne- og farvannslov

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6343d7cb452045d0bf9e832a1a9efdaf/utvalgsmandat.pdf>

2. KS Bedrift Havns merknader

2.1. Innledning

KS Bedrift Havn er positiv til et lovverk som er oversiktlig, enkelt og praktisk å anvende. Forslaget til ny havne- og farvannslov oppfyller etter vår vurdering i stor grad dette. Det er også positivt at forslaget til lovtekst er teknologinøytralt med tanke på den teknologiske utviklingen som foregår i maritim sektor.

I tråd med utvalgets mandat og lovens formålsparagraf, er det viktig at forslaget til ny havne- og farvannslov legger til rette for effektiv og miljøvennlig sjøtransport og stimulerer til overføring av mer gods fra vei til sjø enn det gjeldende lov gjør. KS Bedrift Havn kan imidlertid ikke se at lovforslaget i seg selv bidrar til dette. Våre medlemmer har da heller aldri opplevd dagens havne- og farvannslov som hemmende for å flytte gods fra vei til sjø. Sjøtransportens konkurransekraft er derimot de siste årene utfordret av politiske prioriteringer og kraftig satsning på vei- og baneinfrastruktur, uten at havnenes posisjon i transportsystemet er blitt styrket tilsvarende. Dette er også påpekt av Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane³.

KS Bedrift Havn vil også bemerke at det er viktig at utarbeidelsen av en ny lov forholder seg til de tunge utviklingstrendene som er gjeldende i samfunnet fremover. Vi tenker da, blant annet, på at samfunnet skal gjennom et grønt skifte, der transportsektoren må ta en stor del av utslippsreduksjonen, og at det samtidig forventes en kraftig vekst i transportsektoren. Videre forventes det også økt aktivitet i havrommet som vil sette nye krav til havneinfrastrukturen. Havnedrift er kapitalintensiv virksomhet, og skal Norge håndtere dette forutsetter det også at havnene har et rammeverk, kompetanse og robust økonomi til å utvikle seg i tråd med samfunnets behov.

I dette perspektivet er det også viktig å se på havnenes samfunnsrolle. Havnene skal legge til for økt godstransport på sjø, og sikre kostnadseffektiv logistikk for næringslivet. Gjennom dette oppdraget skal de også bidra til regional næringsutvikling, bedre klima og miljø, mindre slitasje på annen infrastruktur og bedre trafiksikkerhet. Skal havnene bidra må de ha god kapital- og arealtilgang. I tillegg må forvaltningen av farvannet utøves på en samfunnsøkonomisk forsvarlig måte for å opprettholde dagen høye sikkerhetsnivå.

I det følgende vil KS Bedrift Havn gi noen merknader til forslaget når det gjelder formålsparagrafen, havnene som viktig nasjonal sikkerhetsinfrastruktur, ansvar og myndighet i farvann, organisering av havner og kommunale havners kapitalforvaltning.

³ Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane (Dokument 3:7 (2017-2018)) <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2017-2018/Godstransport.pdf>

2.2. Formålsparagrafen

Utvalget vurderer at gjeldende formålsbestemmelse er svært vidt formulert og bør i større grad konsentreres om det som etter utvalgets syn er hovedformålene med loven; å fremme sjøtransport som transportform.

Utvalget har på denne bakgrunn foreslått en enklere formålsbestemmelse; *Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann».*

KS Bedrift Havn er enig i at det er viktig å ha en så tydelig og enkel formålsparagraf som mulig. Forslaget fra utvalget er godt, og selv om det ikke fanger opp alle aspekter ved havnevirksomhet, favnes det mest sentrale for havnedrift i det daglige. Forslaget legger derimot ikke vekt på verdiskaping. Verdiskaping er viktig både for å legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havner, men også for å skape god næringsaktivitet i og rundt havna. Det er altså en gjensidig avhengighet mellom de to forholdene som ikke fanges godt nok opp i formålsparagrafen.

KS Bedrift Havn støtter utvalgets forslag til ny formålsparagraf, men ber om at verdiskapingsbegrepet innarbeides på en hensiktsmessig måte.

2.3. Havnene er viktig nasjonal sikkerhetsinfrastruktur

KS Bedrift Havn vil understreke at havnene har en viktig rolle i det norske totalforsvaret. Denne rollen har vært lite synlig de siste årene, mye grunnet avspenningen mellom øst og vest. Det betyr ikke at denne siden ved havnenes rolle er uvesentlig.

Havnene og havneinfrastrukturen har stor betydning både for beredskap og forsvaret av Norge. De er et viktig element i norsk forsvarsplanlegging og forflytninger av materiell ved kriser eller krig. Et robust lovverk vil være en hovedpilar for å sikre at havnene og havnevirksomheten kan forberedes i fredstid og fungere som en del av totalforsvaret i krig og krise. Slik sett har havnene også en viktig beredskapsrolle som er viktig å ta med når lovverket skal utformes for fremtiden.

KS Bedrift Havn mener at havnenes rolle i lokal og nasjonal sikkerhet og forsvar må vurderes nøye før en ny lov iverksettes.

2.3.1. Farvann

Utvalget foreslår en ny modell for lovens ansvars- og myndighetsfordeling. Forslaget innebærer at kommunen gjennomgående vil ha myndighet i havn, mens staten vil ha ansvar og myndighet i sjøområdene utenfor havn.

KS Bedrift Havn er enig med utvalget i at sikkerhet for sjøfarende og andre brukere må være førende for fordelingen av forvaltningsansvar.

KS Bedrift Havn mener at ansvar og myndighet for kommunale sjøområder fortsatt skal ligge hos kommunene, og er uenig i utvalgets forslag om å overføre ansvar og myndighet for farvann til staten.

Vi kan ikke se at forslaget om å flytte dagens ansvar til Kystverket er begrunnet på en overbevisende måte, hverken i forhold til å øke sikkerheten til sjøfarende eller for å gi bedre tjenester for brukerne. Totalt sett frykter vi at forslaget vil redusere sikkerhetsnivået langs kysten. Videre mener vi at forslaget medfører unødvendig byråkrati, lengre behandlingstider, vil kunne øke responstiden for opprydning i sjø og slik øke kostnadsnivået for sjøtransporten.

KS Bedrift Havn viser til kravene i utredningsinstruksen, og mener at utvalgets forslag ikke er blitt skikkelig konsekvensutredet i henhold til mandatet. Det er gjennomført en argumentasjonsrekke basert på antagelser, men det er eksempelvis ikke gjennomført en økonomisk konsekvensanalyse. En såpass stor endring må i større grad baseres på fakta og grundigere utredninger enn det som er tilfelle her.

KS Bedrift Havn mener videre at utvalget har gått utenfor sitt mandat ved å fjerne anledningen til å kunne kreve anløpsavgift og viser til pkt. 4. i utvalgets mandat «*Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere hjemlene for sikkerhetsavgift og anløpsavgift*».

I det følgende vil KS Bedrift Havn gi noen merknader til de konkrete forslagene til fordeling av ansvar og myndighet i farvann.

2.3.2. Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet

Utvalget har foreslått at ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet skal ligge hos én aktør. Dette begrunnes med at det vil gi enkle og tydelige grenser mellom statens og kommunens ansvars- og myndighetsområde. I tillegg argumenteres det med at forslaget sikrer en enhetlig praksis uavhengig av kommunegrenser i farvannet og den enkelte kommunes økonomi og ressurser.

Utvalget har som forutsetning at «*Dersom lovforslaget skal virke etter sin hensikt, krever det at staten disponerer sine ressurser slik at oppgavene i det utvidete området ivaretas på en minst like god måte som etter dagens praksis*».

Utvalget forutsetter en lineær økning i antall ulykker i forhold til økt skipstrafikk. Frem mot 2040 forventes det økning i skipstrafikken på 41 prosent målt i utseilt distanse. Av den grunn mener utvalget at det er viktig at én myndighet har hovedansvaret for å møte denne utvikling.

KS Bedrift Havn er enig med utvalget i at sikkerhet for sjøfarende og andre brukere er sentralt ved fordeling av ansvar når det gjelder sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Utviklingen av effektiv og miljøvennlig sjøtransport er avhengig av at dagens høye sikkerhetsnivå videreføres.

KS Bedrift Havn mener likevel det er en tvilsom antagelse å sette likhetstegn mellom økt trafikk og økt ulykkesfrekvens. Her tar bl.a. ikke utvalget hensyn til den automatiseringen som skjer i skipsfarten, opprustning av navigasjonsinnretninger og forbedringer av farleder.

Kystverket har, og vil fortsatt ha, ansvar for hovedleder, bi-leder og innseilingen til fiskerihavner. Det er her den store trafikken går. Det blir derfor en tvilsom argumentasjon å bruke økt trafikk som grunn til å fjerne det kommunale forvaltningsregime. Det er også et mål å styrke kommunenes lokale

forvaltning gjennom større kommuner med større fagmiljøer innen plan- og bygningslovens (PBL). Da blir det rart at en for eksempel skal godkjenne en utbygging i sjø etter PBL, men må søke Kystverket etter Havne- og farvannsloven. Reguleringsplaner i sjø vil jo allerede ha vært på høring hos bl.a. Kystverket og alle tiltak vil måtte være i tråd med denne planen.

KS Bedrift Havn vil understreke at opprettholdelse av dagens høye sikkerhetsnivå er avhengig av lokal kunnskap, kapasitet og tilstedeværelse. Utvalget forutsetter at dersom forslaget skal virke etter sin hensikt krever dette at *«staten disponerer sine ressurser slik at oppgavene i det utvidete området ivaretas på en minst like god måte som etter dagens praksis»*. Etter vårt syn setter dette klare krav til at staten enten bygger opp avdelinger langs kysten klare til å rydde farvann og/eller vil kjøpe tjenestene av lokale leverandører. Dette krever igjen finansiering, men vi kan ikke se fra utvalgets vurderinger hvordan dette er tenkt finansiert. Hvordan dette er tenkt gjennomført i praksis er altså ikke beskrevet, hvilket er en svakhet ved utvalgets arbeid.

Havnene oppfyller i dag kravene til å forvalte dette ansvaret og er en viktig grunn til at vi har dagens høye sikkerhetsnivå. Det er videre verdt å bemerke at flere av våre medlemmer opplever at Kystverket har begrenset kapasitet, lokal kunnskap eller tilstedeværelse til å ivareta sitt ansvar i hoved- og biled under gjeldende regelverk. Vi har vanskelig for å se hva som tilsier at dette vil endre seg med en reform som foreslått.

KS Bedrift Havn mener at dagens fordeling av ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i det kommunale sjøområdet må videreføres i en ny havne- og farvannslov, og at finansieringen med anløpsavgift må videreføres.

Nærmere om anløpsavgift

I gjeldende lov kan kommuner ved forskrift bestemme at fartøy som anløper havn skal betale anløpsavgift. Anløpsavgiften reguleres etter selvkostprinsippet og er dermed ikke en inntektskilde for havnene (kommunene).

Anløpsavgiften benyttes til å finansiere kommunens samfunnsmessige oppgaver etter havne- og farvannsloven (offentlige plikter), og skal bare dekke kommunens kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet, herunder også kostnader til å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder.

Anløpsavgiften skal ikke dekke kommunens kostnader (som havneeeier) i forbindelse med at fartøy anløper en kommunal havn. Disse kostnadene dekkes gjennom vederlag for tjenester. De fleste havnene langs kysten har forvaltet dette ansvaret på vegne av sin(e) eierkommune(r), og har med det bygget opp kapasitet, kompetanse og erfaring til å forvalte ansvaret kostnadseffektivt.

Utvalgets forslag medfører at det ikke lenger vil være grunnlag for kommunene å kreve anløpsavgift.

Utvalget påpeker selv at de ikke er kjent med at det foreligger rettspraksis der krav om havnevederlag er funnet å være urimelig høye etter privat- og konkurranserettslige regler. Videre er

de heller ikke kjent med rettspraksis der krav om havnevederlag i kommunale havner er funnet å være urimelig etter myndighetsmisbrukslæren⁴. Dette er i seg selv en god indikasjon på at havnene i hovedsak forvalter sine plikter etter beste skjønn. KS Bedrift Havn mener at utvalgets forslag vil resultere i at viktig lokal kompetanse, kapasitet og erfaring som er kritisk for å opprettholde lokal sjøsikkerhet svekkes betraktelig. Videre er noen havner avhengig av anløpsavgiften for å ha en administrasjon og utøvende virksomhet som kan legge til rette for sikker aktivitet i kommunens sjøområder. Disse havnene har et samfunnsansvar og en betydning som går utover det å drive kommersiell havnevirksomhet. Kommunenes anledning til å kreve anløpsavgift har derfor betydning i et beredskaps- og samfunnsperspektiv.

Videre fremstår det for KS Bedrift Havn som at utvalget i for stor grad har lagt vekt på at enkelte brukere mener at prisnivået for anløp i havnene er for høyt. Oslo Economics «Konkurransanalyse av havnesektoren» fra 2015⁵ påpeker at kostnadsnivået i norske havner er relativt lavere enn i sammenlignbare land. Noe av dette skyldes trolig at havnene driver lovlig kryss-subsidiering av farvannsforvaltning med inntekter fra kommersiell virksomhet. Slik holder de kostnaden nede og stimulerer sjøtransporten. En slik effekt vil en ikke få ved en statliggjøring av området.

KS Bedrift Havn mener at anløpsavgiften skal videreføres. I den grad dagens praksis er utfordrende bør det heller legges større vekt på bedre opplæring og veiledning og et mer profesjonelt tilsyn.

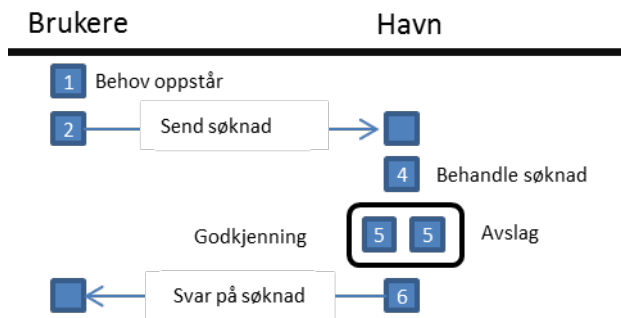
2.3.3. Behandle søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet

Utvalget har foreslått at staten skal være ansvarlig for å behandle søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet, og mener løsningen vil sikre en enhetlig praksis uavhengig av kommunegrenser. Utvalget foreslår videre at berørte kommuner skal høres og deres innspill skal vektlegges for å sikre de lokale behovene i kommunene.

KS Bedrift Havn støtter forenkling av søknadsprosesser, men utvalgets foreslåtte løsning vil etter vår vurdering verken effektivisere eller redusere saksbehandlingstid. Behandling av søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet krever lokal kunnskap om farvannet det søkes i. Havnene har god kjennskap til lokale farvann med deres lokale tilstedeværelse og er derfor godt egnet til å behandle slike søknader. Videre er behandling av søknader under gjeldende regelverk en effektiv prosess som sikrer rask behandlingstid, og som gjøres av saksbehandlere med kunnskap om lokalt farvann. Figur 1 under illustrer dette.

⁴ Side 139 i NOU 18:4 Sjøveien videre.

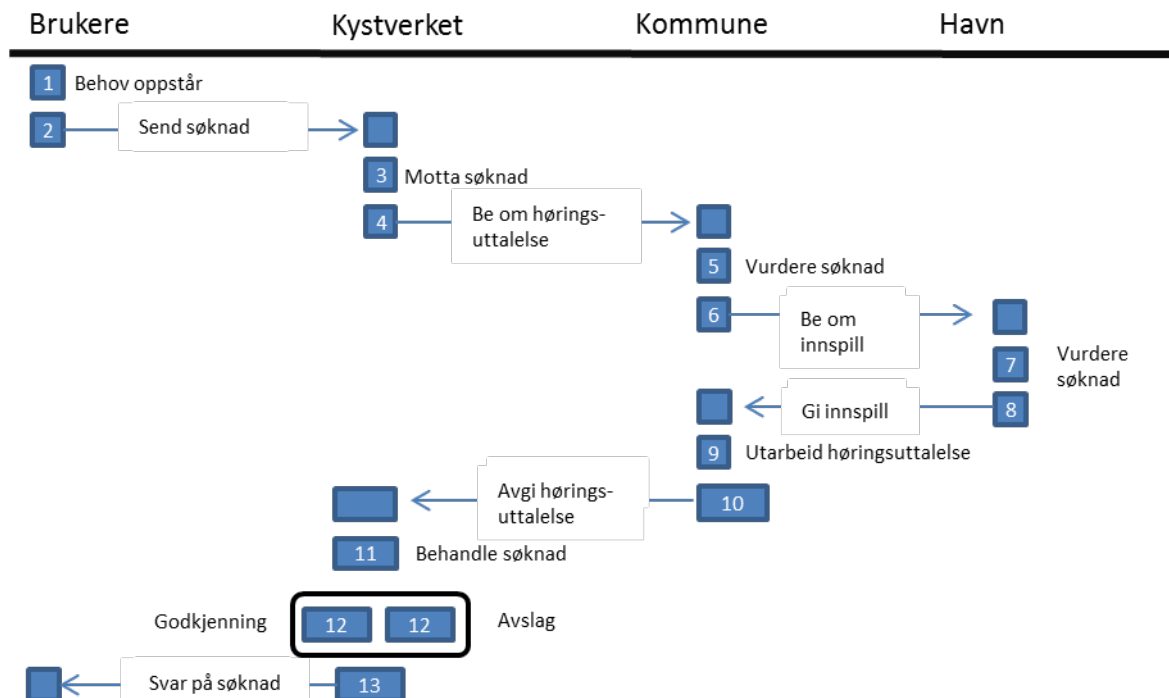
⁵ Konkurransanalyse av havnesektoren, OE-rapport 2015-32, På oppdrag for Samferdselsdepartementet



Figur 1: Behandling av søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet under gjeldende regelverk

KS Bedrift Havn mener utvalgets forslag vil medføre unødvendig byråkratisering og lengre behandlingstid. Forslaget innebærer at det må gjennomføres en rekke aktiviteter som ikke effektiviserer saksbehandlingen. Kommunene vil ofte være avhengig av faglige innspill fra havnene for å kunne utarbeide høringsuttalelse.

Sammenligning av prosessen ved gjeldende regelverk og den foreslåtte løsningen viser at det ved utvalgets forslag må gjennomføres flere aktiviteter og det involverer flere aktører. Figur 2 under illustrerer dette.



Figur 2: Behandling av søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelig ved utvalgets forslag

Videre krever løsningen at Kystverket må bygge opp et kompetansesenter med personell for effektiv saksbehandling. På samme måte som for ansvar for fremkommelighet i farvann fremkommer det

ikke klart fra utvalget hvordan dette skal finansieres. Hvordan dette er tenkt gjennomført i praksis er altså ikke beskrevet, hvilket etter vår vurdering er en svakhet ved utvalgets arbeid.

KS Bedrift Havn er undrende til at utvalget har kommet frem til at staten skal være best skikket, i et brukerperspektiv, til for eksempel håndtere enkle søknader om utleggelse av bøyer, flytebrygger eller gjennomføring av fritidsaktiviteter som seilregattaer. Istedenfor å håndtere dette i en søknadsprosess som innebærer 6 ledd vil en kanskje komme opp i så mye som 13 ledd i behandlingskjeden.

I tillegg er det slik i de fleste kommuner at brukerne er godt kjent med at de skal henvende seg til kommunen når de skal gjøre tiltak på sine eiendommer jmf. plan- og byggingsloven. KS Bedrift Havn mener derfor at utvalget overdimensjonerer problematikken med likebehandling på dette området, og at faren for unødvendig byråkratisering er til stede.

KS Bedrift Havn mener utvalgets forslag ikke vil være forutsigbart for brukerne. Dagens løsning for behandling av søknader må videreføres i en ny havne- og farvannslov.

2.3.4. Regulering av ferdsel i farvannet

Utvalget mener at dagens løsning med mulighet for å regulere ferdselen ved bruk av flere hjemler med nesten likt innhold, er lite brukervennlig. Basert på det mener utvalget at myndigheten til å gi trafikkregulerende bestemmelser bør legges til én myndighet, slik at regelverket blir enkelt, helhetlig og at dobbeltreguleringer unngås. Utvalget viser videre til at fastsettelse av trafikkregulerende bestemmelser beror på til dels kompliserte nautiskfaglige vurderinger. På denne bakgrunn foreslår utvalget at myndigheten til å regulere trafikken bør legges til staten.

KS Bedrift Havn ser behovet for forutsigbar regulering av ferdsel i farvannet. Likevel er det områder som taler for at kommunene fortsatt skal ha myndighet til å regulere deler av ferdselen. Sjøområdenes trafikkbilde, næringsaktivitet og andre særegenheter som påvirker sikker ferdsel er ikke enhetlig. Eksempelvis kan kommuner med stor trafikk av småbåter, cruiseskip eller frakteskip ha behov for særlig å regulere ferdsel. En måte å forenkle dette på kan være at det settes en nasjonal standard der det er muligheter for supplerende lokale bestemmelser.

KS Bedrift Havn mener at utvalgets forslag bør endres til at Kystverket kan fastsette nasjonale føringer for regulering av ferdsel, men at det i bestemmelsen må legges opp til at kommuner ved forskrift særlig kan regulere ferdsel ut i fra lokale forhold.

2.3.5. Oppsummering av farvann

KS Bedrift Havn er enig med utvalget i at sikkerhet for sjøfarende og andre brukere må være førende for fordelingen av forvaltningsansvar. KS Bedrift Havn er derimot uenig i utvalgets forslag om å overføre ansvar og myndighet for farvannet til staten. Vi kan ikke se at forslaget om å flytte dagens ansvar til Kystverket er begrunnet på en overbevisende måte hverken i forhold til økt sjøsikkerhet

eller bedre tjenestetilbud til brukerne. Dessuten er vi redd det vil øke kostnadsnivået for sjøtransporten, noe som står i motsetning til lovens formål og utvalgets mandat.

KS Bedrift Havn ønsker å påpeke at utvalgets forslag ikke er blitt tilstrekkelig konsekvensutredet i henhold til utvalgets mandat knyttet til nytte- og kostnadsvirkninger. Det er gjennomført en argumentasjonsrekke basert på antagelser, men det er for eksempel ikke gjennomført en økonomisk konsekvensanalyse. En såpass stor endring må baseres på større grad av fakta og grundige utredninger enn det som er tilfelle i utvalgets arbeid.

KS Bedrift Havn mener at ansvaret og myndighet for kommunale sjøområder fortsatt skal ligge hos kommunene, og at finansieringen av ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet med anløpsavgift må videreføres. Subsidiært mener KS Bedrift Havn at forslaget må konsekvensutredes før endringer gjøres på området.

2.4. Organisering av havner

Utvalget karakteriserer virksomhet knyttet til farvannsforvaltningen som en forvaltningsoppgave som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, og at drift av havn i hovedsak faller inn under kommunens «alminnelige eiendomsforvaltning». Utvalget har ikke sett grunn til å begrense kommunenes frihet til å velge hvordan de ønsker å organisere havnene. Utvalget har derimot foreslått å lovfeste krav om et organisatorisk skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet.

For havner som er organisert som en del av kommunen eller som et kommunalt foretak, kan et slikt skille sikres gjennom en organisering av virksomheten som gir et reelt skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet. Bestemmelsen om organisatoriske skille er således ikke til hinder for at en og samme fysiske person i kommunen har arbeidsoppgaver innen offentlig myndighetsutøvelse og i havnevirksomheten. Arbeidet knyttet til den offentlige myndighetsutøvelsen må imidlertid skje i en annen avdeling eller etat i kommunen enn havnevirksomheten.

Dersom havnen drives i et eget rettssubjekt (AS, IKS og § 27), må myndighetsutøvelsen forestås av kommunen. For interkommunale havnesamarbeider innebærer bestemmelsen at kommunens forvaltningsmyndighet ikke kan delegeres til havneselskapet, men må beholdes i de respektive kommuner eller eventuelt delegeres til et annet interkommunalt samarbeidsorgan enn det felles havnevirksomhetselskapet.

KS Bedrift Havn anser at forslaget om innføring av et organisatorisk skille for det første er uryddig og innebærer en uklar begrepsbruk, eksempelvis sett i sammenheng med rapporten fra utvalget «Konkurranse på like vilkår». Videre oppfatter vi det slik at dette vil byråkratisere forvaltningen av kommunale sjøområder, samt skapte et ineffektivt skille mellom lokal kompetanse og beslutningstaker.

KS Bedrift Havn mener også forslaget går lengre enn utvalget⁶ «Konkurranse på like vilkår», som har vurdert konkurranseforholdene mellom offentlige og private virksomheter. Flere av våre medlemmer har små organisasjoner, og synergieffektene ved at dette er samlet er positivt i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Forslaget skaper også et kunstig skille mellom organisasjonsformene. IKS-modellen er laget både for effektiv myndighetsutøvelse og kommersiell drift på tvers av kommuner. Dersom forslaget om å flytte ansvar og myndighet over til staten blir gjeldende, er forslaget enda mer unødvendig. Da blir det færre antall og mindre omfattende saker som gjør dette enda mer ineffektivt. En annen relevant problemstilling er hvem som skal finansiere lokal farvannsforvaltning for gjenværende sjøområder dersom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet må skilles fra hverandre. Denne problemstillingen er særskilt relevant for interkommunale selskaper.

KS Bedrift Havn anbefaler å erstatte forslaget om å innføre et organisatorisk skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet med et krav om regnskapsmessig skille.

2.5. Kommunale havners kapitalforvaltning

Flertallet i utvalget har foreslått at det skal åpnes for at kommunale eiere kan ta utbytte fra overskudd i havnevirksomheten, og at et slikt utbytte, med visse begrensninger, kan benyttes til andre formål enn havnevirksomhet. Utbytte kan bare tas ut dersom gjenværende egenkapital vil være tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten. Videre skal det ved salg av eiendom gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nye anlegg før utbytte kan tas.

Utbytte kan bare besluttes av virksomhetens eierorgan etter initiativ og forslag fra styret. Hvis vilkårene for utdeling av virksomhetens overskudd ikke er oppfylt, kan ikke eierorganet instruere styret om å fremme et forslag om utdeling. Videre foreslår utvalget at det ved endrede strategiske planer for virksomheten, beslutning om omorganisering eller lignende, på et senere tidspunkt kan endre grunnlaget for utdeling.

Utvalget presiserer i merknadene til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget at bestemmelsen om kommunale havners kapitalforvaltning setter grensene for kommunenes adgang til å disponere over midler som er knyttet til havnevirksomhet, og videre pålegger kommunen plikter som er underlagt tilsyn i henhold til kommuneloven kapittel 10 A, jf. Lovforslaget § 37 andre ledd.⁷

Videre skriver utvalget at «*tilsynsmyndigheten kan kontrollere at kommunen som eier retter seg etter lovens regler om forvaltning av kapital mv., i tråd med de nasjonale hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen. Tilsynsmyndigheten kan kontrollere at kommunen holder økonomien i den*

⁶ Like konkurransevilkår for private og offentlige aktører
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4e4cebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

⁷ KS Bedrift Havn påpeker at det i merknaden henvises til feil paragraf i lovforslaget (§ 37) og antar for det videre at det vises til lovforslagets § 33 andre ledd.

kommunale havnevirksomheten adskilt fra kommunens øvrige virksomhet ved at det føres regnskap i tråd med kravene i første ledd. I tillegg kan tilsynsmyndigheten kontrollere at eksisterende og fremtidige behov for midler til forsvarlig drift, vedlikehold og investeringer i havnevirksomhet er ivare tatt ved utdeling fra havnevirksomheten, og at utdeling er besluttet etter forslag fra virksomhetens styre eller øverste administrative ledelse. Tilsynet skal utøves i henhold til kommuneloven kapittel 10A. Se for øvrig kapittel 11.4 og merknadene til § 33».

KS Bedrift Havn viser til at havnene er viktige transportknutepunkt for å legge til rette for miljøvennlig transport av gods. De neste årene vil klima, teknologiutvikling og transportvekst være sentrale faktorer som havnene må forholde seg til. Videre er utviklingen av nye havnæringer og forpliktelsene om å redusere utslipp avhengige av effektiv sjøtransport og robuste havner. For å kunne bidra til denne utviklingen trenger havnene gode arealer og solid økonomi. Havnene mottar i mindre grad midler fra staten og kan ikke påregne store årlige bevilgninger til investeringer. Videre er det slik at selv om havnene er eid av kommuner, så betjener de ofte større områder enn eierkommunen(e) og har en viktig beredskapsrolle. De inngår som del av en nasjonal og regional infrastruktur både i krig og fred. I forlengelsen av dette er det viktig å understøtte at en utbytteadgang gir en reell fare for økte kostnader. En slik utvikling vil ikke bidra positivt til godsoverføring fra vei til sjø, og vil i så fall være i strid med den nasjonale målsettingen om overføring av gods fra vei til sjø og bane. Blir det en utbytteordning i den nye loven, vil det være viktig å følge utviklingen av kostnadsbildet og effekten på godsoverføring.

NTP Godsanalyse⁸ fra 2015 påpeker at en desentralisert havnestruktur viderefører havnenes rolle som lokale og regionale utviklingsaktører, der lokalt/regionalt eierskap og forankring og et konkurransedyktig sjøtransport-tilbud er avhengig av havnenes finansielle styrke:

«En fortsatt desentralisert havnestruktur viderefører havnenes rolle som lokale og regionale utviklingsaktører, der lokalt/regionalt eierskap og forankring og et konkurransedyktig sjøtransporttilbud understøttes av havnenes finansielle styrke. Bedre tilrettelegging for næringsutvikling i og i nærheten av terminalområdene, vil øke sjø- og banetransportens konkurranseevne og redusere miljø- og sikkerhetsulempene.»

I Nasjonal transportplan 2018-2029⁹ er et av de viktige tiltakene for å styrke sjøtransporten at det skal utarbeides en nasjonal havneplan. I denne sammenheng må havnenes rolle i både det lokale og det nasjonale transportsystemet tydeliggjøres og konkrete tiltak implementeres. Slike tiltak må eventuelt ta hensyn til utbytteadgang.

⁸ NTP Godsanalyse <https://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2029/Godsprosjektet/attachment/1003836/binary/1054634?ts=14f9262e1b0>

⁹ Nasjonal transportplan 2018-2029 <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>

KS Bedrift Havn mener at et godt forhold mellom eiere og selskap er viktig for at selskapene skal gis gode rammevilkår. Slik sett vil en utbytteadgang kunne virke positivt og legge til rette for mer sjøtransport, eksempelvis med bedre tilgang på arealer.

Havnestyrets medlemmer har et relativt tungt personlig ansvar for at et utbytte er forsvarlig. Det er viktig at både eier og styrene selv er bevisste på dette i prosesser og vurderinger som må gjøres ved beslutninger om utbytte fra havnen.

KS Bedrift Havn mener det vil være hensiktsmessig med mulighet til utbytte, men at en slik utbyttmulighet også må ta høyde for den rollen havna har i regional og nasjonal sammenheng – både for sjøtransporten og beredskapsevnen. En varslingsplikt, og et tydelig og profesjonelt statlig tilsyn, kan bidra til å ivareta slike hensyn.

KS Bedrift Havn støtter etter en helhetsvurdering flertallsinnstillingen i spørsmålet om utbytte fra havnekapitalen. Videre mener KS Bedrift Havn at tilsynet med utbytteadgangen på havnekapitalen må tydeliggjøres, slik at den sikrer beredskapsevnen og havnenes rolle i det regionale og nasjonale transportsystemet. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom varslingsplikt og statlig tilsyn.

Med vennlig hilsen

Kjell-Olav Gammelsæter

Direktør

KS Bedrift Havn

sign.

Bernt C. Aaby

Rådgiver

KS Bedrift Havn

sign.