



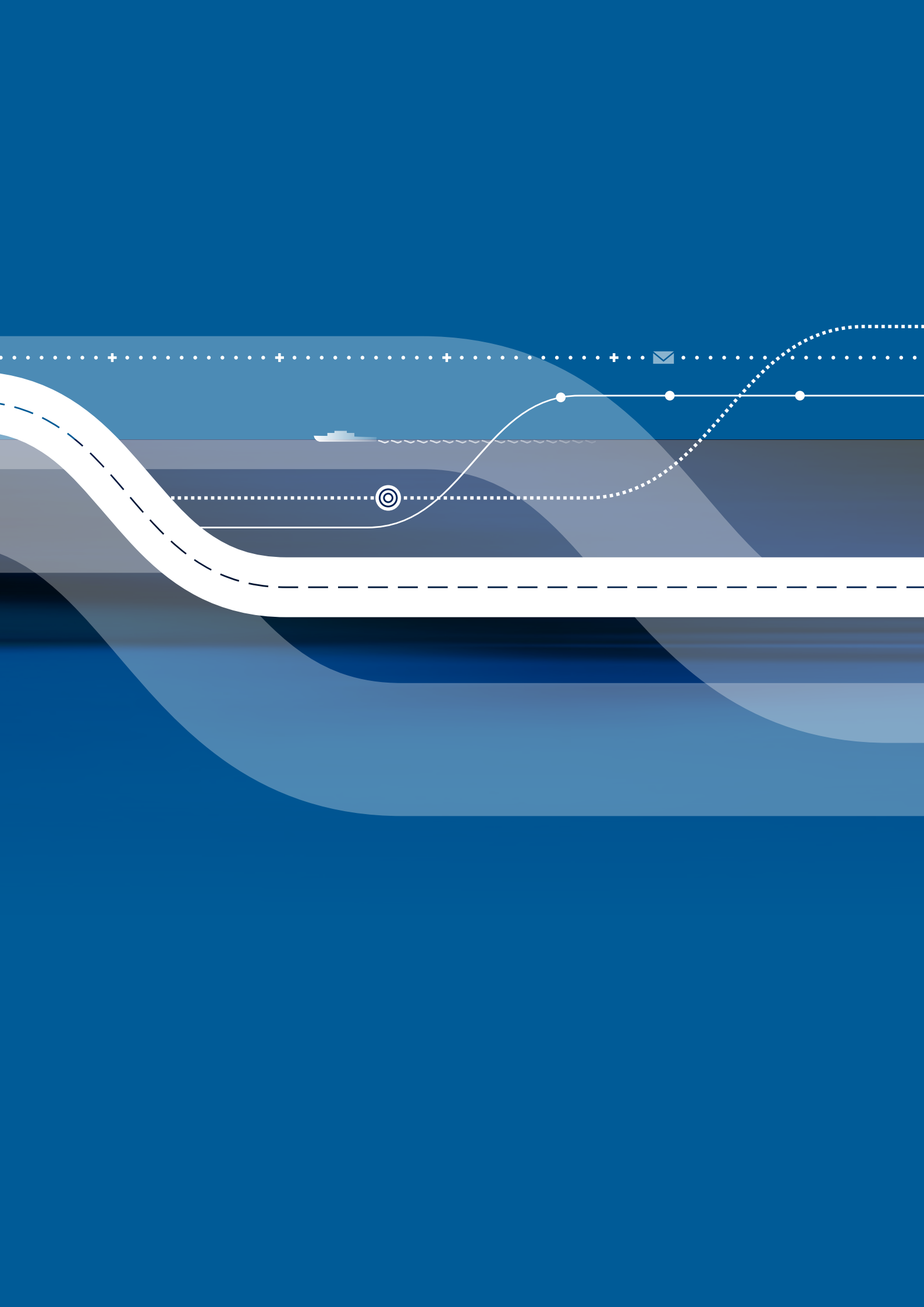
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Strategi

Nasjonal havnestrategi

Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø







SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

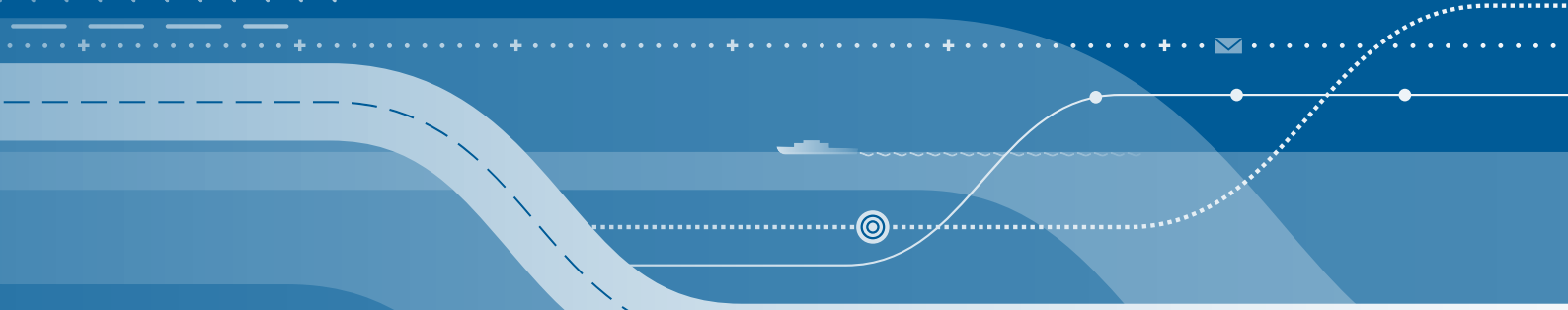
Strategi

Nasjonal havnestrategi

Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø



Lossing av containere på Ormsund. Foto: Oslo havn



Innhold

Forord	6
Satsinger i nasjonal havnestrategi	7
Innledning	8
DEL 1 - DAGENS HAVNESEKTOR	10
Et kort tilbakeblikk på norsk havnepolitikk	12
Viktige rammebetingelser for norske havner	14
Eksisterende havnestruktur i Norge	16
Eierskap, drift og organisering av havner	18
Hva slags gods håndteres i norske havner i dag?	21
Behov for forbedring av statistikkgrunnlag for gods i norske havner	24
Økonomien i norske havner	26
DEL 2 - REGJERINGENS HAVNESTRATEGI	28
Forenkling av havnestrukturen	30
Utvikling av effektive, intermodale knutepunkt	31
Stereke og mer robuste havner gjennom havnesamarbeid	32
Havnekapital	34
Avslutning	39

Forord



Regjeringen vil at mer gods skal transporteres på sjø. Det er det flere grunner til: Med færre vogntog på vegene reduserer vi miljøskadelig utslipp fra transportsektoren, privatbilistene får en tryggere opplevelse og vi vil kunne spare penger på vedlikehold, ettersom mye tyder på at det er tungtrafikken som sliter mest på vegene.

Hvis vi skal legge til rette for at mer gods kan gå på sjø må vi styrke sjøtransportens konkurranseevne. Regjeringen vil gjennomføre en rekke tiltak med sikte på å effektivisere losordningen og bedre rammebetingelsene for nærskipsfarten. Tiltakene omfatter omorganisering av lostjenesten, konkurranseutsetting av tilbringertjenesten og ny og forbedret farledsbevisordning. Jeg vil også vurdere å redusere losavgiftene som et virkemiddel for å fremme nærskipsfarten.

I Kystverkets avgifter for 2015 gis det en avgiftsrabatt til miljøvennlige skip. Rabattordningen vil treffe godt for fartøy med LNG-drift og som er registrert i Environmental Ship Index (ESI). Regjeringen har også besluttet at 10 prosent av avkastningen fra det nye infrastrukturfondet skal gå til å styrke sjøtransporten i 2015. Som en oppfølging av regjeringserklæringens punkt om å tilrettelegge for bedre sikkerhet og større skip, har regjeringen videre foreslått å fremskynde farledsprosjekter i NTP.

Jeg har i 2014 bedt Transnova om å gi prioritet til prosjekter innenfor nærskipsfart, LNG og andre miljøvennlige løsninger i maritim sektor. Dette er blitt en suksesshistorie, og nå går rundt halvparten av Transnovas budsjett til sjøtransport. Transnova og Enova er nå slått sammen, og transport videreføres som et viktig satsingsområde.

Uavhengig av meg er det samspillet mellom aktørene innenfor sjøtransport som avgjør sjøtransportens konkurranseevne, og havnene spiller her en sentral rolle. Det er derfor viktig at vi satser på utvikling av effektive, intermodale knutepunkter, og at havnene har rammebetingelser som gir dem insentiver til å fornye seg og til å gi det beste tilbudet til dem som kjøper havnens tjenester. Regjeringen vil utvikle havnene til det beste for sjøtransporten.

Denne havnestrategien er derfor et ytterligere bidrag i arbeidet med å legge til rette for at mer gods transporteres på sjø.

Ketil Solvik-Olsen

Samferdselsminister
21. januar 2015

Satsinger i nasjonal havnestrategi

- **Forenkling av havnestrukturen**

Den eksisterende havnestrukturen med kategoriene utpekte havner, stamnetthavner, øvrige trafikkhavner og fiskerihavner fremstår unødvendig komplisert og lite hensiktsmessig. Gjennom å forenkle dette systemet kan det i større grad enn i dag arbeides med å utvikle effektive, intermodale knutepunkter. Regjeringen vil derfor vurdere å overføre forvaltningsansvaret for fiskerihavnene til kommunene, og la Nærings- og fiskeridepartementet overta ansvaret for forvaltning og utforming av en eventuell tilskuddsordning for fiskerihavnene. I tillegg avvikles systemet med utpekt havn.

- **Utvikling av effektive, intermodale knutepunkter gjennom styrking av stamnetthavnregimet**

Utvikling av intermodale knutepunkt er et sentralt virkemiddel for å styrke sjøtransportens konkurranseevne. Derfor skal stamnetthavnregimet forbedres og forsterkes. Kommuner med stamnetthavn som legger frem planer for havneutvikling og havneprioritering vil bli vurdert i forbindelse med rullering av Nasjonal transportplan. Målet er å stimulere til proaktive havner og havneiere, og prioritere statlige infrastrukturmidler der det er lokalt engasjement.

- **Legge til rette for sterkere og mer robuste havner**

Havnesamarbeid kan bidra til at sjøtransportens konkurranseevne styrkes gjennom økt transportkvalitet og/eller redusert pris. Det er derfor ønskelig at det utvikles rasjonelle samarbeidsløsninger mellom havner som kan legge grunnlag for helhetlige og konkurransedyktige transport- og logistikkonsepter i en større regional/nasjonal/internasjonal sammenheng. Staten ønsker å stimulere til dette gjennom tilskuddsordningen for havnesamarbeid.

- **Utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten**

Regjeringen ønsker å starte en diskusjon blant sentrale aktører om hvordan havnene best kan reguleres slik at vi styrker sjøtransportens konkurranseevne og lykkes med å overføre gods fra veg til sjø. Regjeringen presenterer ulike tilnærminger til regulering av havnekapital som et utgangspunkt for den videre dialogen, og som en del av en åpen og inkluderende politikkutvikling.

Sundvolden-plattformen slår fast at det skal legges fram en nasjonal havnestrategi. Strategien skal være en del av regjeringens arbeid med å tilrettelegge for at mer gods transporteres til sjøs. Det vil gi både trafiksikkerhets- og miljøgevinst ved at færre tunge kjøretøy kjører på norske vegger.

I Nasjonal transportplan 2014-2023 er det uttrykt en ambisjon om at mer gods skal transporteres til sjøs. Havnepolitikken skal legge til rette for at havnene utvikles til effektive knutepunkt som fremstår som attraktive for vareeiere og transportører. Dette vil kunne bidra til at mer gods fraktes på kjøll, og at næringslivets transportkostnader reduseres.

Sjøtransportens konkurranseevne kan styrkes dersom transportkvaliteten øker og/eller prisene reduseres i forhold til andre transportformer. Mye tyder på at pålitelighet, pris og gode løsninger dør til dør har mye å si for transportmiddelvalg innenfor godstransport, og for enkelte bransjer er også frekvens viktig. Det er samspillet mellom aktørene innenfor sjøtransport som avgjør sjøtransportens konkurranseevne.

Havnene påvirker sjøtransportens kostnader og konkurranseevne. Det er et mål at havnene skal videreutvikles som effektive logistikknutepunkter og gi et attraktivt tilbud til havnebrukerne.

Arbeidet med en nasjonal havnestrategi

For å følge opp punktet om nasjonal havnestrategi i regjeringsplattformen ble det høsten 2013 satt i gang et arbeid for å identifisere de utfordringer den norske havnesektoren står overfor. Det ble deretter avholdt to dialogmøter i 2014 med sentrale aktører. I dialogmøtene ble ulike tiltak diskutert, herunder justering av reglene om havnekapital og prioritering av statlige investeringer knyttet til havn.

Samferdselsdepartementet har mottatt innspill til arbeidet med havnestrategi og godsoverføring fra KS, Maritimt Forum, Norges Rederiforbund, Fraktefartøyenes Rederiforening, NHO Logistikk og transport og NHO Sjøfart, Risavika Havn AS, Norsk Havneforening, KS Bedrift Havn og Norsk Sjøoffisersforbund.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomfører transportetatene en bred samfunnsanalyse av godstransport. Endelig rapport skal oversendes departementet innen 1. juli 2015. I den nasjonale havnestrategien er foreløpige resultater fra analysen tatt hensyn til.

Videre arbeid

Samferdselsdepartementet har satt i gang en evaluering og skal vurdere å revidere havne- og farvannsloven, og i dette arbeidet vil reglene om havnekapital vurderes videre. Havnestrategien vil også følges opp som en del av det pågående arbeidet med å forbedre langtidsplanleggingen i transportsektoren.

Et viktig oppfølgingsarbeid vil knytte seg til det pågående arbeidet med forbedring av kunnskapsgrunnlaget for godstransportsektoren generelt, og sjøtransporten og havnemarkedet spesielt. Parallelt med etatenes arbeid med den brede godsanalysen pågår det et arbeid i regi av Samferdselsdepartementet for å styrke beslutningsgrunnlaget for tiltak innen sjøtransportområdet. I dette ligger utvikling av bedre statistikk, kartlegging av varestrømmer og forbedringer i analyse- og modellapparatet. Som en oppfølging av havnestrategien skal det vurderes å igangsette en analyse av det norske havnemarkedet.

Oppbygning av dokumentet

Dokumentet er todelt. Den første delen gir en beskrivelse av den norske havnesektoren slik den ser ut i dag. Den gir:

- Et kort tilbakeblikk på norsk havnepolitikk
- En omtale av de viktigste rammebetingelsene for de norske havnene
- En beskrivelse av den eksisterende havnestrukturen i Norge
- En omtale av havnenes eierskap, drift og organisering
- En beskrivelse av godset som håndteres i norske havner
- En beskrivelse av økonomien i norske havner

Den andre delen av dokumentet presenterer regjeringens strategi for å løse utfordringene i sektoren med sikte på å tilrettelegge for mer gods på sjø.



Lossing av container. Foto: Oslo havn

Del 1 - Dagens havnesektor



Oversiktsbilde over havnens kaioråder i sentrum, Kristiansand Havn. Foto: Kristiansand Havn



Et kort tilbakeblikk på norsk havnepolitikk



Flyfoto over Sjursøya. Foto: Oslo Havn

Havnestruktur og statlig økonomisk engasjement i havnene er problemstillinger som har vært utredet og behandlet flere ganger, blant annet i Nasjonal transportplan (NTP) 2002-2011, NTP 2006-2015 og NTP 2010-2019. Det har som et resultat av dette blitt foretatt justeringer i klassifiseringen av havnene. Utgangspunktet har vært at klassifiseringen skal kunne benyttes som grunnlag for å prioritere statlige infrastrukturprosjekter på veg, bane og farleder.

NOU 1999:24 Havnestrukturen i Oslofjordregionen

Fiskeri- og kystdepartementet nedsatte i april 1998 et utvalg som skulle vurdere behovet og muligheten for havnesamarbeid og endret havnestruktur i Oslofjordregionen. Utvalget avga NOU 1999:24 *Havnestrukturen i Oslofjordregionen* i juni 1999, der hovedkonklusjonen var at containertransporten bør opprettholdes i Oslo havn, og at havnen bør gis muligheter for en utvikling av kapasiteten. Det ble videre anbefalt å bedre havnetilbudet i hele området

gjennom å etablere tre forpliktende og formaliserte interkommunale havnesamarbeid i Oslofjord-regionen. Det ble pekt på et samarbeid som inkluderer Østfold-havnene, et samarbeid mellom Grenland havn og Larvik havn på vestsiden av fjorden og mellom Oslo havn og Drammen havn i nord. Utvalget anbefalte den gangen ikke etablering av en ny havn for å erstatte eller avlaste containerhavnen i Oslo.

Departementet sendte utredningen på høring, og som en oppfølging av utvalgsrapporten og Nasjonal transportplan 2002-2011 vurderte Fiskeri- og kystdepartementet nærmere ulike tiltak for å styrke sjøtransportens rolle i transportsystemet. Det ble blant annet sett på:

- Tilrettelegging og organisering av havnestrukturen
- Koordinering av statlige infrastrukturinvesteringer gjennom transportplanarbeidet
- Forenkling og harmonisering av gebyrer og avgifter
- Et revidert lovverk rettet mot havner og farleder

Fiskeri- og kystdepartementet setter i gang havneprosjekt

Departementet startet også opp et eget havneprosjekt der man så nærmere på de krav som bør stilles til en nasjonal havnestruktur i et langsiktig perspektiv. Det ble blant annet avholdt møter med alle de store havnene, deres vertskommuner og samtlige fylkeskommuner. I tillegg ble det sett nærmere på behovet for areal, og på betydningen av at havnene inngår i kommunalt og regionalt planverk. Departementet så videre på mulige organisasjons- og samarbeidsformer mellom offentlige og private havneaktører.

Hensikten med dette arbeidet var å bedre utnyttelsen av eksisterende privat og offentlig infrastruktur. Eksempler på etablerte samarbeid er Risavika (Stavanger havn og NorSeas oljebase), på Ågotnes (oljebasen CCB og Bergen havn), i Kristiansundregionen, i Trondheimsfjorden og i Hammerfest.

Oslofjordområdet har i kraft av sitt folketall en spesiell stilling i godstransportmarkedet. Som en egen del av det nevnte havneprosjektet i Fiskeri- og kystdepartementet ble det derfor arbeidet særskilt med havneutviklingen i Oslofjordregionen. I samarbeid med blant annet havnene i Oslo og Grenland ble det utarbeidet en forstudie om havnestrukturen i regionen i 2002. Her ble det konkludert med at det burde utvikles ulike tyngdepunkt for containergods i Oslofjorden, og at det var behov for en ny containerhavn for indre Oslofjord. Dette siste forslaget møtte stor lokal og regional motstand, og ble ikke fulgt videre opp.

Viken havneselskap AS

Fiskeri- og kystdepartementet initierte på denne bakgrunnen opprettelsen av Viken havneselskap AS. Selskapet ble etablert i mars 2003, med havnene i Oslo, Drammen, Grenland, Borg, Moss, Horten, Tønsberg og Larvik som eiere. Departementet ga havneselskapet i oppdrag å utrede alternative havneløsninger for gods som skal til eller fra indre deler av Oslofjorden.

Viken havneselskap konkluderte med at det burde være tre tyngdepunkt for containertrafikk i Oslofjorden: Ett i indre Oslofjord, ett på østsiden lokalisert til Borg havn og ett på vestsiden lokalisert til Larvik/Grenland. Viken havneselskap mente at en slik struktur kunne utvikles gjennom flere havneselskaper. Havneselskapet ga ingen konkret anbefaling på hvordan en ny havneløsning for indre Oslofjord burde se ut, og var skeptisk til at det skulle bli etablert ett dominerende havneselskap i regionen. Selskapet mente derfor at en videreføring av havnesamarbeidet i hele Oslofjordregionen burde skje i løsere former, og begrenses til samarbeid og

informasjonsutveksling om faglige og tekniske havneforhold. Viken havneselskap ble oppløst i januar 2004, etter at utredningen var levert.

Behov for nasjonal havnestrategi – og konsentrasjon av godsstrømmene

I arbeidet med å utforme en nærskipfartsstrategi frem mot 2013 og i en rekke innspill og rapporter, blant annet fra NHO, Sjøtransportalliansen og ulike transportaktører, er det hevdet at det mangler en helhetlig, strategisk og planmessig tilnærming til utvikling av havner og godsknutepunkt. Det er videre pekt på at det er behov for en nasjonal havnestrategi for å få løftet frem sjøtransporten. I forlengelsen av dette blir det gjerne tatt til orde for at et mindre antall havner må utvikles til nasjonale knutepunkt for sjø, veg og bane, og videre at disse havnene må gis særlig prioritet med hensyn til oppgradering og utvikling. Det argumenteres med at dette vil konsentrere godsstrømmer, effektivisere havnedriften og styrke sjøtransportens konkurranseevne.

Transportetatene har pekt på at godsstrømmene bør konsentreres for å kunne tilby frekvent og attraktiv sjøtransport til konkurransedyktige vilkår, jf. transportetatenes planforslag til NTP 2014-2023. Etatene mener på den ene side at eksisterende havnestruktur ikke har tilstrekkelig effekt på transportmiddelfordelingen, samtidig som de understreker at det er mange utfordringer forbundet med å samle godstrømmer og legge til rette for kombinerte transportløsninger. Etatene mener det er nødvendig med tiltak utenfor deres kompetanse og ansvarsområder for å få mer av transportene over på sjø. De foreslo derfor i sitt planforslag til NTP 2014-2023 at det gjennomføres en bred samfunnsanalyse av godstransport. En slik analyse er igangsatt. Arbeidet omfatter blant annet kartlegging av godsstrømmer, havnestruktur, organisering og eierskap av havner, herunder spørsmål om statlig finansiering, infrastrukturtiltak og arealbruk. Denne skal foreligge 1. juli 2015.

Viktige rammebetingelser for norske havner



Ledelsen og ingeniører på befaring Sjursoya containerterminal. Foto: Oslo Havn

Havnene som inngår i transportnettverket er i hovedsak kommunale. Det er ingen statlige havner i Norge med kommersiell virksomhet. De kommunale havnene driver en forretningsmessig virksomhet, men forvalter også en viktig del av infrastrukturen. Havnene opererer altså på den ene siden i et marked hvor de tilbyr havne-tjenester, mens skipsfartsnæringen og øvrige transport- og logistikkaktører etterspør ulike tjenester. På den andre siden er havnene forvaltere av viktig infrastruktur i det nasjonale transportnettverket, og de ivaretar kommunens ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde.

Kommunen som eier og arealplanmyndighet

Kommunene har gjennom sitt eierskap og ansvar for arealplanlegging en viktig rolle i å sikre gode rammevilkår for effektiv havnedrift.

For å sikre havnenes rolle i det nasjonale transportnettverket er havnene gjennom havne- og farvannsloven pålagt særskilte regler for kapitalforvaltning. Økonomien til havnevirksomheten skal holdes adskilt fra kommunens øvrige økonomi, og kommunen kan ikke ta ut aktiva fra havnekapitalen uten å erstatte verdien.

Kommunene har stor grad av frihet til å velge den organisasjonsformen som er mest hensiktsmessig for deres havnevirksomhet. Mulige organisasjonsformer varierer fra å være en integrert del av den kommunale forvaltningen underlagt rådmannen til å være aksjeselskaper med mindre mulighet for politisk innflytelse.

Havnedrift er avhengig av at det stilles sjønære arealer til disposisjon for virksomheten. Det er kommunen som

har ansvar for å planlegge og vedta bruk av kommunens areal, gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Disse planene bestemmer hvilke typer tiltak og hvilken virksomhet som er tillatt på ulike områder innenfor kommunens arealer.

Kystverket skal som nasjonal transportetat ivareta havnenes og sjøtransportens interesser i planprosesser etter plan- og bygningsloven, og har derfor innsigelsesrett. I forvaltningen av innsigelsesretten må Kystverket forholde seg til nasjonale målsettinger for havnevirksomheten, og eventuelle konflikter mellom kommunens økonomiske interesser i egen havn og mulige private nyetablerere. Dersom det fremmes innsigelse mot kommunale planer innebærer dette at planen ikke kan vedtas av kommunestyret, men må sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet til avgjørelse.

Statlige økonomiske rammebetingelser

Staten har ingen direkte økonomiske virkemidler rettet mot havnene i transportnettverket. Det vil si at staten ikke investerer i kaianlegg eller annen infrastruktur i havnene, med unntak av i fiskerihavnene. Staten har likevel et ansvar for å sikre at viktige havner i transportnettverket (stamnetthavner) har tilstrekkelig god tilknytning til det øvrige transportnettverket gjennom gode veger, farleder og i noen tilfeller jernbanespor. I Nasjonal transportplan legges de overordnede føringer for investeringer i veg, farled og jernbane.

Internasjonale rammebetingelser

EU legger de viktigste internasjonale rammebetingelser for norske havner.

I EUs maritime transportstrategi fra 2009 presenteres de viktigste strategiske mål for EUs transportpolitikk frem mot 2018. Det skal satses for å styrke sjøtransportens konkurranseevne og redusere miljøbelastningen. For utviklingen av det europeiske transportsystemet vil havnene ha en viktig rolle. Nedenfor presenteres noen av de viktigste tiltakene og arbeidsområdene for EUs videre havnepolitikk.

Det transeuropeiske transportnett (TEN-T)

Retningslinjene for det transeuropeiske transportnett (TEN-T) er revidert med virkning fra 1. januar 2014. Hovedformålet med revisjonen er å legge til rette for utviklingen av et sammenhengende og effektivt europeisk transportnett og sikre at EUs midler brukes på prosjekter med størst mulig felles nytte.

Infrastrukturen som i dag utgjør TEN-T er svært fragmentert og ujevn i standard. I de reviderte

retningslinjene er det komplette nettverket med all TEN-T-infrastruktur omtalt som det omfattende nettverket ("Comprehensive Network"), mens spesielt viktig infrastruktur er klassifisert som kjernenettverket ("Core Network"). Kjernenettverket skal prioriteres og være ferdig utbygd innen 2030, mens ferdigstillelsen av det omfattende nettverket skal skje innen 2050.

Oslo og Narvik havn inngår i kjernenettverket, mens en rekke norske stamnetthavner inngår i det omfattende nettverket. Fra 2014 finansieres utviklingen av nettverket gjennom EUs finansieringsordning Connecting Europe Facility (CEF). Norge deltar ikke finansielt i CEF og Norge kan dermed ikke søke om midler fra TEN-T budsjettet, selv om eksisterende TEN-T-retningslinjer er tatt inn i EØS-avtalen. For Norge er det imidlertid viktig med god infrastruktur i de øvrige landene i Europa, noe som sikrer norsk næringsliv gode transportmuligheter til sine markeder.

Alternativt drivstoff i TEN-T kjernenettverk

Det pågår et arbeid for å harmonisere utviklingen for å tilrettelegge for bruk av alternative drivstoff i EUs kjernenettverk. LNG-drevne skip skal kunne trafikkere i TEN-T kjernenettverket. Landstrøm skal være tilgjengelig i kjernenettverket samt de øvrige havner der det er hensiktsmessig og lønnsomt ('Clean-Power'-direktivet). Samtidig pekes det på at denne tilretteleggingen ikke skal stå i veien for utviklingen av andre potensielle effektive energibærere.

Ny havneforordning

Forslag til ny havneforordning ble fremlagt av EU-kommisjonen i mai 2013. Forslaget har møtt betydelig motstand fra flere medlemsland som er usikre på behovet for forordningen. Forslaget har vært til førstegangs behandling i Rådet. Det er ikke ventet at Parlamentet fortsetter videre behandling før våren 2015.

Formålet med forordningen er å styrke havnenes konkurranseevne ved å legge til rette for fri markedsadgang for tilbydere av havnetjenester og etablere rammer for finansiell transparens i havner. Videre foreslås bestemmelser som skal forhindre prismisbruk. Åpenhet rundt disse forholdene er forventet å kunne bidra til å skape like vilkår og fremme en mer effektiv prissetting, i tillegg til å tiltrekke flere investeringer. Norge er positiv til at regelverket utvikles for å bidra til mer effektive og lønnsomme havner som igjen styrker sjøtransportens konkurranseevne.

Eksisterende havnestruktur i Norge



Containere i Risavika havn. Foto: Olav Heggø

Havnepolitikken, herunder havnenes funksjon og havnestruktur som en del av samferdselspolitikken, er trukket opp i Nasjonal transportplan. Det er rundt 130 ordinære trafikkhavner som rapporterer godsomslag til Statistisk sentralbyrå (SSB). Disse varierer i størrelse, varesegment og eierform. Av disse har 32 havner status som stamnetthavn, og syv av stamnetthavnene har status som utpekt havn.

Staten har i tillegg investert i næringsspesifikke havneanlegg. Over Landbruk- og matdepartementets budsjett er det gitt midler til tømmerkaier. Over Samferdselsdepartementets budsjett (tidligere Fiskeri- og kystdepartementet) har staten også investert i om lag 750 fiskerihavner.



Havnestruktur

- Utpekt havn
- Stamnetthavn

Stamnetthavner

Sjøtransporten kan i svært få tilfeller bringe varene fra dør til dør. En havn er derfor avhengig av god tilknytning til vegnettet. Dette er spesielt viktig for havner med betydelig godsslag og som i tillegg spiller en viktig rolle i det nasjonale transportnettverket. Det er derfor bestemt at staten skal ha ansvaret for infrastrukturen som knytter disse havnene til det nasjonale stamnettet. Disse havnene har status som stamnetthavner. Staten har altså ansvaret både for vegene som forbinder havnene med hovedvegnettet, og for farleden i tilknytning til disse havnene. Stamnettet til sjøs omfatter hovedledene langs kysten fra svenskegrensen til grensa mot Russland, med indre og ytre leder, leder for innseiling til stamnetthavnene, samt seilingsleder utenfor kysten for skip i transitt.

I den grad det er behov for utbedring av havnens tilknytning til landbasert eller maritim infrastruktur, vil tiltakene bli vurdert opp mot øvrige statlige prosjekter. I inneværende NTP er det lagt inn fem prosjekter for utbedring av veger som knytter stamnetthavnene til riksvegnettet.

Utover dette er det pr. 2014 ikke knyttet andre statlige investeringsvirkemidler til stamnetthavnenes ordinære forretningsmessige virksomhet over Samferdselsdepartementets budsjett.

Gruppen av stamnetthavner har ikke endret seg siden utpekingen i NTP 2010-2019. Blant stamnetthavnene er det syv terminaler som er i privat eie. Disse havnene er i hovedsak sjø til sjø-baserte oljeterminaler og er dermed ikke tilknyttet riksvegnettet.

Utpekte havner

Blant stamnetthavnene er det syv utpekte havner som har en særlig funksjon i det overordnede transportnettverket. Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø har i dag status som utpekt havn. Sammen med prioritering av tiltak i farledene og vegene inn mot havneterminalene, er etablering av utpekte havner et signal om hvilke havner staten anser som de mest sentrale knutepunktene i transportnettverket. Med utpekte havner er det dermed trukket et skille mellom havner som har særlig betydning for transportavviklingen, og havner som ikke har en slik funksjon.

I vurderingene av om en havn skal utpekes er det lagt vekt på omfanget av virksomheten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, infrastruktur, havnenes organisering og samarbeid med andre havner, samt havnens samfunnsmessige betydning.

Mens begrepet "utpekte havner" er knyttet til havnen som organisatorisk enhet, er "stamnett"-begrepet knyttet til fysisk avgrensede og konkrete terminaler.

Fiskerihavner

I tillegg til det som kan betraktes som ordinære trafikkhavner, består havnestrukturen av en rekke fiskerihavner. En fiskerihavn er en havn som har til oppgave å dekke fiskeflåten og fiskerinæringens behov. Dette kan være funksjoner som liggeplass for fiskefartøy, og mottaks- og foredlingsanlegg for fangst.

Selv om fiskerihavnene er kommunalt eide, har staten gjennom Kystverket foretatt investeringer i disse havnene. Målsetningen med de statlige investeringene er å stille havneinfrastruktur til disposisjon for fiskeflåten og andre fartøy som benytter disse havneanleggene. Det har også vært knyttet distriktpolitiske målsetninger til disse investeringene.

Staten har investert i fiskerihavneanlegg i om lag 750 fiskerihavner. Et betydelig antall av disse er ikke lenger aktive fiskerihavner og det pågår nå et arbeid for å identifisere dette nærmere.

De statlige investeringene omfatter blant annet utbygging av molo, kai, og utdypning av innseiling og havnebasseng. Hovedregelen er at staten også står som eier av infrastrukturen. Videre er det som regel knyttet betingelser til de statlige investeringene som at aktuelle havneavsnitt i hovedsak må benyttes til fiskeriformål.

Øvrige anlegg i fiskerihavnene er enten kommunale eller private. Utbygging av fiskerihavnene kan være kapitalkrevende. Det er derfor etablert en ordning der kommunene etter søknad kan få et statlig tilskudd på inntil 50 prosent av godkjente kostnader. Et av målene med tilskuddsordningen har vært å stimulere kystkommunene til utbygging og utbedring av infrastrukturen i fiskerihavnene, og derved sikre bosetting og sysselsetting langs kysten.

Eierskap, drift og organisering av havner



Containerlasting i Orkanger Havn. Foto: Trondheim Havn

Hvem eier havnene?

Offentlig eierskap er dominerende i norske havner. Private havner utgjør en liten andel, og disse er stort sett sjø til sjø baserte terminaler knyttet til olje-industrien eller annen industri. De offentlige havnene er i kommunalt eierskap.

Til sammenligning er omtrent 80 prosent av europeiske havner offentlig eid (Bred samfunnsanalyse av gods-transport 2015/EU-kommisjonen 2013). I Nord-Europa er kommunalt eierskap dominerende, snaut 83 prosent av havnene er eid av kommunene. I Øst og Sør-Europa er statlig eierskap vanligst.

Hvem driver havnene?

Havnenes oppgaver er en blanding av myndighets-utøvelse og håndtering av gods og anløp. Dette gjelder både i Norge og i utlandet.

Det er en utvikling i retning av at havnemyndighetene trekker seg ut av godshåndteringen og konsentrerer seg

om myndighetsutøvelse. Denne tilbaketrekningen av de kommunale eierne fra operatørfunksjonene er i følge Norsk Havneforening mest vanlig i de større havnene, der godsomslaget er av en slik størrelse at det kan utgjøre et forretningsgrunnlag for en privat operatør (Bred samfunnsanalyse av godstransport 2015).

Organisasjonsformer

Eierkommunene kan, innenfor kommunelovens rammer, velge organisasjonsform for havnevirksomheten. Det er for tiden 185 kommuner som er eiere i offentlige havner.

I det følgende vil det gis en kort beskrivelse av de aktuelle organisasjonsformene, herunder former for interkommunale samarbeid om havnevirksomheten. Innslaget av kommersiell virksomhet i havnen har betydning for valg av organisasjonsform. Det vil også indikeres hvordan de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag til SSB fordeler seg på de ulike organisasjonsformene.

Organiseringsformer i kommunale havner

Som del av kommuneadministrasjonen

Kommunen kan organisere havnevirkksomheten som del av kommunens administrasjon. Aktiviteten utføres da som en del av kommunenes interne driftsorganisasjon.

79 av de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag til SSB er organisert som del av kommunens administrasjon. Blant større havner er imidlertid denne organisasjonsformen lite utbredt.

Kommunale foretak (KF)

Videre kan kommunen opprette kommunale foretak, jf. kommuneloven kapittel 11, som en del av kommunen som rettssubjekt. Reglene om kommunale foretak tar sikte på å være et tilbud for kommunal organisering av mer forretningspreget virksomhet, men hvor det likevel er ønske om tettere politisk styring enn for øvrige selskaper. Styret kan delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak og fastsette forskrifter, men organisasjonsformen er ikke tilpasset virksomhet der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er fremtredende.

36 av de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag til SSB er organisert som kommunale foretak. 13 av stamnetthavnene er organisert som KF.

Interkommunalt styre/samarbeid, jf. kommuneloven § 27

Etter kommuneloven § 27 kan to eller flere kommuner opprette et styre til å løse felles oppgaver (§ 27-samarbeid). Et § 27-samarbeid innebærer etablering av et selvstendig interkommunalt beslutningsnivå, hvor styret får delegert beslutningsmyndighet på et avgrenset område. Det er antatt at disse som oftest er selvstendige rettssubjekter. Styret kan etter § 27 delegeres myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Havne- og farvannsloven § 10 åpner for at også kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til § 27-samarbeid. Verken private eller staten kan delta i dette samarbeidet, men det er adgang til å samarbeide mellom kommune- og fylkesnivå.

Tre havner er organisert som § 27-samarbeid; Drammen Interkommunale Havnevesen, Bergen og Omland Havnevesen og Ålesundregionens Havnevesen, som alle er stamnetthavner.

Interkommunalt selskap (IKS), jf. lov om interkommunale selskaper

Lov om interkommunalt selskap trådte i kraft 1. januar 2000. Organisasjonsformen er utviklet for virksomhet med forretnings-/næringspreg og er ikke tiltenkt offentlig myndighetsutøvelse. Etter havne- og farvannsloven § 10 kan kommunens myndighet etter denne loven delegeres til IKS. Selskapet er et selvstendig rettssubjekt. Bakgrunnen for IKS-loven er at selskapsledelsen skal ha en forholdsvis stor grad av økonomisk og forretningsmessig selvstendighet i forhold til deltakerne, herunder at selskapet skal ha sin egen formue som ledelsen kan disponere over. Samtidig skal loven tilby en organisasjonsform hvor det er muligheter for større politisk styring og kontroll enn det man har adgang til etter aksjeselskapsformen. Kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskap kan delta i interkommunale selskaper, mens staten, private eller kommunale aksjeselskaper er avskåret fra deltagelse. IKS-loven er under revisjon.

Etter at samtlige havner i Trondheimsfjorden nå inngår i Trondheim Havn IKS, vil det være totalt ni havner som er organisert som IKS. Disse tallene er i bevegelse, blant annet har kommunene Vikna, Nærøy og Leka besluttet å etablere "Nord-Trøndelag Havn – Rørvik IKS".

Aksjeselskaper

Aksjeselskapsformen er regulert i aksjeloven av 1997. Organisasjonsformen er i utgangspunktet tiltenkt private aktører og er utviklet for virksomheter med økonomisk formål. Kommuner kan likevel benytte seg av den. Energi, utleie, næringsutvikling, havn, kino og museum er eksempler på virksomhet som kan drives som AS. Som hovedregel vil det ikke være adgang til å delegere offentlig myndighet til et aksjeselskap. En kommune kan delta i AS-et sammen med andre kommuner eller offentlige rettssubjekt (staten) i tillegg til private. En kommune kan også være eneksjonær. Styret i et aksjeselskap har i utgangspunktet større økonomisk handlingsrom enn styret i et IKS.

Bortsett fra Bydrift Longyearbyen AS er ingen norske offentlige havner p.t. organisert som rene AS. Derimot er en rekke norske havner eiere av datterselskaper som er organisert som AS. Slike datterselskaper har som oftest ansvar for klart avgrensede forretningsområder, som i Stavanger hvor Risavika Havn AS står for havnedriften, mens i Oslo Havn er utvikling av bestemte eiendommer lagt til datterselskapet HAV Eiendom AS.

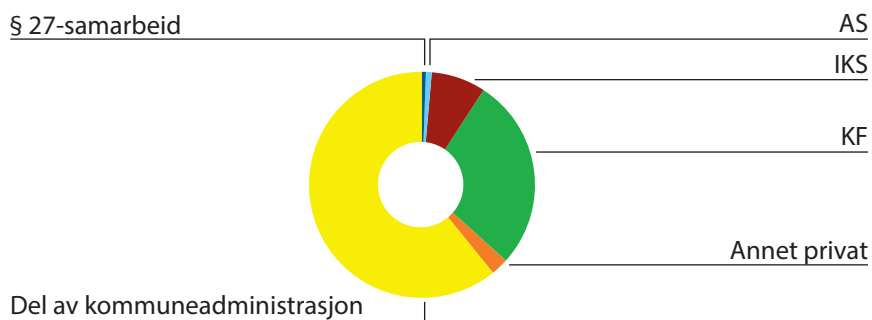
Organisasjonsformer i kommunale havner med stamnetterminal

Symbolforklaringer

- Interkommunalt selskap = IKS
- Interkommunalt samarbeid = § 27-samarbeid
- Kommunalt foretak = KF
- Del av kommuneadministrasjon



Fordeling på 130 havner som rapporterer godsomslag til SSB



Hva slags gods håndteres i norske havner i dag?



Løssing jernskrap og metall, Grønlia. Foto: Oslo Havn

Tørr- og våtbulk utgjør de dominerende lasttypene til sjøs (se tabell 1 side 22). Containergodset utgjør en liten prosentandel av samlet godsslag. Volumene i bulkmarkedet er store. Selv om containergods utgjør en liten andel i tonn, kan dette godset ha høy verdi og stor betydning for hele transportsystemet sett under ett.

Konvensjonelt stykk gods utgjør en større andel enn containergodset. I europeiske havner utgjør normalt konvensjonelt stykk gods en mindre andel enn enhetslastet gods (containere, semitrailere og lastebiler på ferge). En mulig forklaring kan være at det er for beskjedne mengder slikt gods i Norge til å drive samlastning i større utstrekning.

De største havnene i Norge rangert etter godsslag¹ er de som har store godsmengder knyttet til én eller et fåtall store virksomheter: Bergen og Omland Havn er Norges største havn med et godsslag på over 50 mill

tonn, i all hovedsak knyttet til de private oljeterminalene på Mongstad og Sture. Narvik har 96% av sine volumer knyttet til malmtransporten på Ofotbanen.

Det var i 2012 42 havner som oppga å ha hatt godsslag i containere, hvorav Oslo og Larvik er de største. Det er til sammen 20 havner på kyststrekningen Halden-Kristiansand, og åtte av dem håndterte containergods i 2012.

Logistikk løsningene er under stadig utvikling, og det er en fremvekst av globale aktører som tar hånd om større deler av transportkjeden fra dør til dør. Valg av transportmiddel for varer som skal inn i landet tas i økende grad utenfor Norges grenser. Store industri- og logistikkløstak vil vurdere sine transportnettverk samlet, gjerne på europeisk eller globalt nivå, der særtilpasninger til norske forhold vil bli vurdert opp mot effekter for transportnettet som helhet.

¹ Godsmengde transportert gjennom havnen

Tabell 1: Godsomslog og andeler per lastetype i norske havner

År: 2012	Totalt	Våt bulk	Tørr bulk	Containere - lolo	Containere - roro	Roro selvgående	Roro ikke selvgående	Annet stykk gods
Samlet godsomslog, tonn	201 149 334	91 325 074	83 965 535	6 468 095	161 108	1 797 255	822 589	16 609 678
Andeler per lastetype	100,0%	45,4%	41,7%	3,2%	0,1%	0,9%	0,4%	8,3%

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bulksegmentene (våt og tørr) er uemballert gods, som stort sett transporteres i store volumer.

'Våtbulk' er typisk råolje, gass, petroleumsprodukter og kjemikalier, men kan også være matvarer (matolje og juice).

'Tørrbulk' er typisk kull, korn, tømmer, malm, metaller, kunstgjødsel og andre typer granulater.

'Containere – lolo' (lift on – lift off) er containere som lastes og losses med kai- eller skipsmonterte kraner

'Containere – roro' (roll on – roll off) er containere satt på et rullende chassis (semitrailer eller mafitraller) for kjøring på og av skipsdekket med havnetraktor

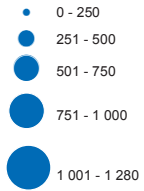
'Roro selvgående' er vogntog og semitrailere med trekkvogn som kjører selv, altså typisk godstransporten på utenriksfergene

'Roro ikke selvgående' er semitrailere uten trekkvogn, som trekkes på og av skipsdekket med en havnetraktor ('tugmaster')

'Annet stykk gods' er alle typer mindre godsenheter: pallelast, prosjektlast, storsekker, maskiner, mindre konstruksjoner etc.

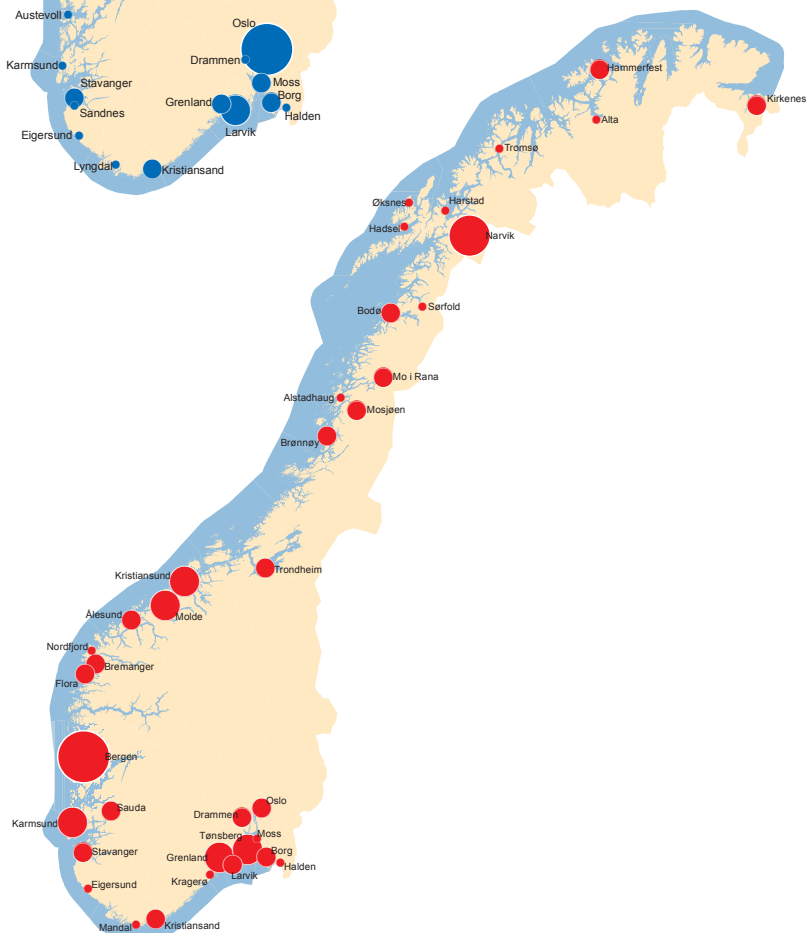
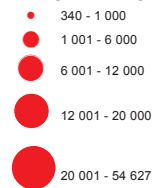
Godsmengder i container – Lift on - Lift off (LoLo), 2012

Godsmengde - LoLo, 1.000 tonn



Totalt godsomslag, 2012

Totalt godsomslag, 1.000 tonn



Behov for forbedring av statistikkgrunnlag for gods i norske havner



Lasting av gods. Foto: Rørvik Havn

Som ledd i arbeidet med å tilrettelegge for mer gods-transport på sjø satses det på forskning og utredning av sjøtransport og kombinerte transportløsninger. Satsingen retter seg mot transportanalyser (herunder varestrømsanalyser og overføringspotensialet fra veg til sjø), kapasitet og fremkommelighet, miljøgevinst/miljøeffekter, samfunnsøkonomiske analyser av kombinerte transportløsninger og andre prosjekt som har til hensikt å styrke sjøtransporten. På denne måten styrkes grunnlaget for å vurdere i hvilke deler av godstransportmarkedet det er realistisk å overføre gods fra veg til sjø.

Departementet har igangsatt flere utredninger for å styrke kunnskapsgrunnlaget innenfor godstransport på sjø. Blant annet gjennomfører transportetatene en bred godsanalyse og Statistisk sentralbyrå gjennomfører en varestrømsundersøkelse.

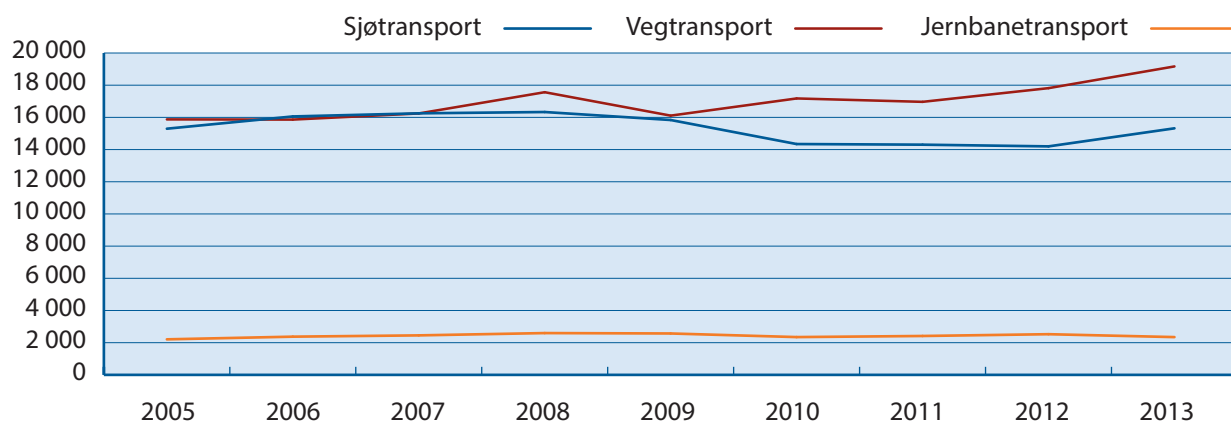
I tillegg pågår det et arbeid med å utbedre statistikken over godsslag i norske havner (tonn) og statistikken over innenlands transportarbeid på sjø (tonnkm).

Utvikling av statistikkgrunnlaget

Dagens offisielle statistikkgrunnlag for innenlands transportarbeid på sjø (tonnkm) er mangelfullt og misvisende. Statistikken er avgrenset til å gjelde skip registrert i Norsk Ordinært Skipsregister (NOR), mens utenlandsregistrerte skip i innenriks fart er utelatt. Utenlandsregistrerte skip utgjør en betydelig del av innenlands transportarbeid på sjø. Dette fører til en undervurdering av sjøtransport.

Den offisielle statistikken for innenlands transportarbeid viser at innenlands sjøtransport taper andeler i forhold til vegtransport (se figur 1), men grunnlaget for denne statistikken er ikke godt nok til å konkludere med at sjøtransporten faktisk taper i konkurransen med vegtransporten.

Figur 1: Transportarbeid innenlands for skip registrert i NOR (mrd tonnkm):



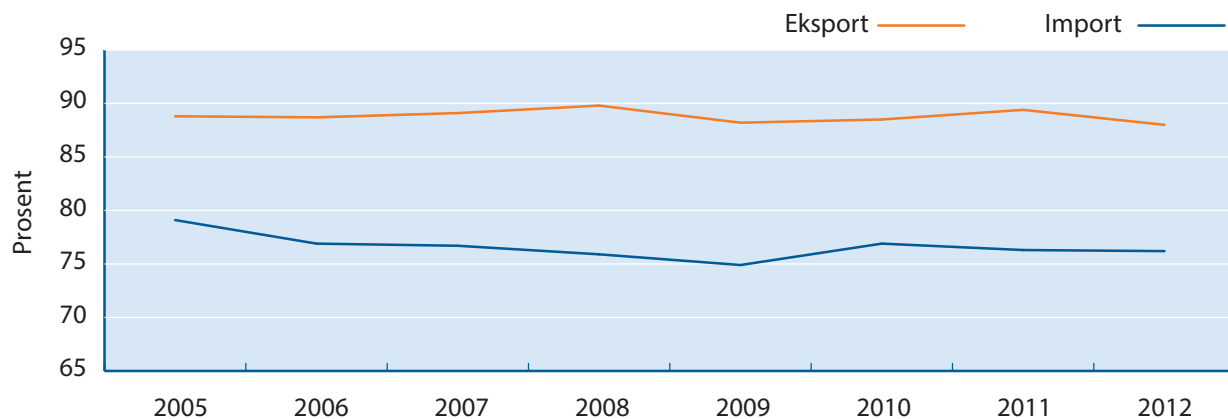
Kilde: Statistisk sentralbyrå/Innenlandske transportytelser

Sammen med Kystverket og Statistisk sentralbyrå har Samferdselsdepartementet gått i dialog med de kommunale havneeeierne om rapportering av godsstatistikk fra havnene. Hensikten med havnedialogen har vært å redegjøre for myndighetenes statistikkbehov, klargjøre gjeldende rapporteringskrav og innhente havnenes erfaringer med statistikkrapporteringen. Samferdselsdepartementet vil tilrettelegge for at statistikk for godstransport på sjø får høy kvalitet, og at rapporteringsrutinene for godstransport på sjø blir mest mulig effektive. Samferdselsdepartementet, Kystverket og Statistisk sentralbyrå vurderer å benytte Kystverkets nettbaserte meldingsportal SafeSeaNet til rapportering av godsstatistikk. På lengre sikt blir det også aktuelt å se

på mulighetene for å bruke trafikkdata fra Kystverkets AIS-trafikkovervåkingssystem til å utarbeide statistikk (AIS = automatisk identifikasjonssystem).

Når man skal belyse godsoverføring fra veg til sjø er det viktig å ta hensyn til at en stor del av godstransporten i Norge krysser grensen. Det er derfor nødvendig å ta med utenrikstrafikken i et bilde av utviklingen for godstransport på sjø og veg, se figur 2. For import og særlig eksport har sjøtransport dominerende markedsandeler, med henholdsvis 76 og 88 prosent i 2012. Markedsandelene har gått noe ned i perioden fra 2005 til 2012, men sjøtransporten er fortsatt den dominerende transportformen for frakt av varer til og fra utlandet.

Figur 2: Sjøtransportens markedsandeler for grensekryssende trafikk 2005-2012 (prosent av tonn):



Kilde: Transportøkonomisk institutt, TØI-rapport 1277/2013



Molde. Foto: Olav Heggø

Samferdselsdepartementet har innhentet en gjennomgang av regnskapsopplysninger for offentlige havner fra Kystverket, og har supplert dette med en gjennomgang av regnskapsopplysninger som havnene selv har rapportert til Statistisk sentralbyrå via KOSTRA (Kommune-stat rapportering). Gjennomgangen er avgrenset til havner som er organisert som kommunale foretak eller interkommunale selskap, noe som inkluderer de fleste av de større havnene.

Gjennomgangen indikerer at havnene stort sett går med driftsoverskudd. En stor andel av inntektsgrunnlaget er knyttet til utleie av eiendom.

Driftsoverskudd og årsresultat

De aller fleste havnene i analysegrunnlaget går med driftsoverskudd i perioden fra 2008 til 2012. I gjennomsnitt gikk de 41 havnene med over 9 millioner kroner i driftsoverskudd. Hvis man trekker inn havnenes renteutgifter og låneavdrag (finansinntekter og -kostnader) så viser regnskapstallene fortsatt overskudd, det vil si positivt netto driftsresultat. I gjennomsnitt hadde havnene et netto driftsresultat på omtrent 5 millioner kroner.

Flere av havnene rapporterer om negativt årsresultat, dvs. hvis man inkluderer avskrivninger. 25 av 41 havner hadde et negativt årsresultat i 2012. Flere havner har regnskapsført høye avskrivninger.

Leieinntekter

En stor andel av inntektene som havnene tar inn kommer fra utleie av eiendom. Noen havner ville gått med underskudd dersom man tok vekk utleieinntektene, mens noen viser at de går med overskudd fra selve havnevirksheten. Leieinntektene kan for enkelte havner utgjøre over to tredeler av de samlede driftsinntektene.

Utleie av eiendom kan gjelde både utleie til parkeringsplasser, lokaler til for eksempel butikker og utleie av kaier og terminalbygg. Det er ikke mulig å skille inntekter fra ikke-havnerelatert virksomhet (parkering og butikker) fra havnerelatert utleie (kaier og terminaler). I noen havner er det skilt ut et eget eiendomsselskap, noe som fører til at utleieinntekter ikke inngår i havnens driftsregnskap. Eiendomsselskapene er en del av havnekapitalen.



Del 2 - Regjeringens havnestrategi

Havnestrukturen i Norge er fragmentert og mange havner har lav regularitet. Resultatet er at infrastrukturen og driften blir kostbar. Det antas at dette utgjør en barriere for at havnene kan utvikle seg til effektive knutepunkt og gi et attraktivt tilbud til havnebrukerne.

For å legge til rette for effektive og konkurransedyktige logistikknutepunkt vil regjeringen satse på:

- Forenkling av havnestrukturen
- Utvikling av effektive, intermodale knutepunkter gjennom styrking av stamnetthavnregimet
- Legge til rette for sterkere og mer robuste havner gjennom havnesamarbeid
- Utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten

Nærøysundet mot Folla. Foto: Svein Ivar Bondø, Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS



Forenkling av havnestrukturen



Lossing av containere på Ormsund. Foto: Oslo Havn

Den eksisterende havnestrukturen med kategoriene utpekte havner, stamnetthavner, øvrige trafikkhavner og fiskerihavner fremstår unødvendig komplisert og lite hensiktsmessig. Gjennom å forenkle dette systemet kan det i større grad enn i dag fokuseres på utvikling av effektive, intermodale knutepunkter.

Fiskerihavner – endret virkemiddelbruk og endret forvaltningsansvar

Ut fra rent samferdselspolitiske hensyn er det ikke grunn til å behandle fiskerihavner på annen måte enn andre offentlige havner. Regjeringen vil derfor vurdere å endre både innretningen på virkemiddelbruken og forvaltningsansvaret for fiskerihavnene fra 2018.

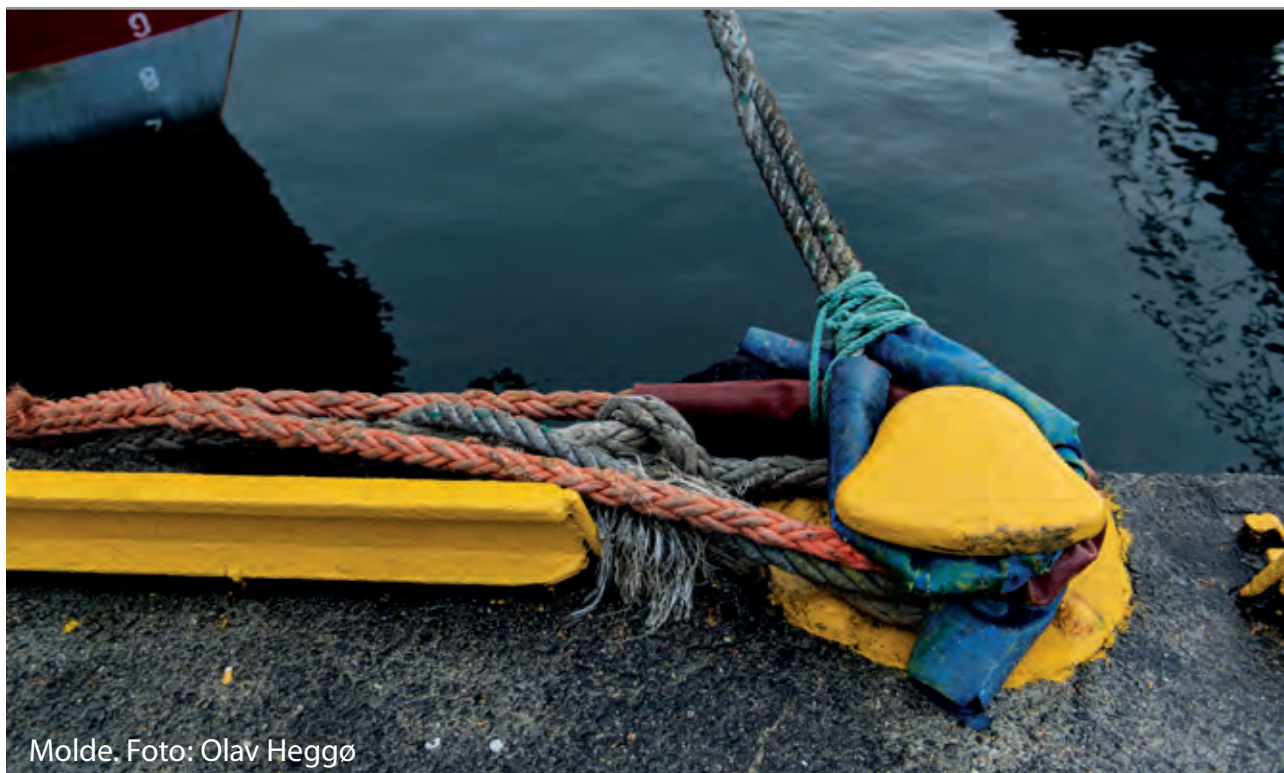
Staten vil vurdere å overføre ansvaret for statlige anlegg i fiskerihavnene til kommunene. I forbindelse med en mulig overføring av de statlige anleggene i fiskerihavnene til kommunene vil Nærings- og fiskeridepartementet overta ansvaret for forvaltning og utforming av en eventuell tilskuddsordning for fiskerihavnene.

Endret innretning av virkemiddelbruk og overføring av forvaltningsansvar for fiskerihavnene fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet vil gi et bedre grunnlag for å kunne se den samlede fiskeripolitikken i sammenheng. Samtidig vil en helhetlig havnepolitikk innrettes i tråd med havnestrategien og samferdselspolitiske målsetninger i Nasjonal transportplan.

Avvikling av utpekt havn

Som et ledd i å forenkle havnestrukturen vil regjeringen avvikle systemet med utpekt havn. Dialogen med næringen og innspill fra transportetatene har vist at dette systemet ikke er et hensiktsmessig statlig virkemiddel for å styrke og effektivisere havnene. Regjeringen ønsker derfor å avvikle dette systemet for å fokusere på utviklingen av effektive, intermodale knutepunkt.

Utvikling av effektive, intermodale knutepunkt



Molde. Foto: Olav Heggø

Utvikling av intermodale knutepunkt er et sentralt virkemiddel for å styrke sjøtransportens konkurransevne. Kommuner med stamnetthavn som legger frem planer for havneutvikling og havneprioritering i forbindelse med rullering av Nasjonal transportplan, vil bli vurdert gitt prioritet fremfor andre stamnetthavner og øvrige havner. Målet er å stimulere til proaktive havner og havneiere, og prioritere statlige infrastrukturmidler der det er lokalt engasjement.

Prioritering av statlig investering i land- og sjøbasert infrastruktur

Prioritering av midler til land- og sjøbasert infrastruktur skal skje etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og investeringer vil vurderes i den ordinære budsjettprosessen. Det vil ses hen til om en kommune går inn for å styrke sjøtransportens konkurransevne, legge til rette for godskonsentrasjon og legge opp til samarbeid med med nabokommunen.

Integrert planlegging

Maritim og landbasert infrastruktur skal ses i sammenheng. Dersom farleden utbedres og dermed settes i stand til å ta i mot større skip, vil regjeringen vurdere

utbedring av infrastruktur på land i arbeidet med NTP og ut fra samfunnsøkonomiske kriterier. Etatene kan på denne bakgrunn bes om å utarbeide en pakkeløsning hvor veg, bane og farled ses i sammenheng som en del av rulleringen av NTP.

Vurdering av kriteriene for å få status som stamnetthavn

Det er rimelig å tro at samfunnsutvikling og strukturendringer i næringslivet gjør at det over tid er nødvendig å foreta endringer i stamnettet og prioriteringene av tiltak. En del av kriteriene for utpeking av stamnetthavner, særlig de som er knyttet til skipsbevegelser, vil forandre seg over tid. Det er blitt lagt frem én NTP etter at stamnetthavnregimet ble etablert, NTP 2014-2023. Det fremkommer i Stamnettutredningen 2011, som var en del av grunnlagsmaterialet for NTP 2014-2023, at Kystverket ikke så noen faglig grunn til å gjøre endringer i gruppen av stamnetthavner i forbindelse med rulleringen av NTP 2014-2023. Noen av utredningene som gjøres i den brede godsanalysen vil kunne legge premisser for valg av nye kriterier. Som en del av oppfølgingen av havnestrategien vil det vurderes om kriteriene for stamnetthavner bør endres.

Sterkere og mer robuste havner gjennom havnesamarbeid



Lossing av containere. Foto: Oslo Havn

Behov for havnesamarbeid

Havnedrift medfører ofte store investeringer i infrastruktur. Samtidig er det høye krav til transportkvalitet og tilpasning til markedets transportbehov med tanke på frekvens, pålitelighet, effektiv laste-/losseoperasjon, fremføringstid, leveringsbetingelser, fyllingsgrad og retningsbalanse. I Norge er det mange transportkorridorer med fragmenterte godsstrømmer og lav regularitet. Enkelte seilinger har lav fyllingsgrad og dårlig retningsbalanse. Driften blir dermed kostbar og mange av de små havnene klarer ikke å tilpasse seg markedets krav til transportkvalitet.

Havnesamarbeid kan bidra til at sjøtransportens konkurranseevne styrkes gjennom økt transportkvalitet og/eller redusert pris i forhold til andre transportformer. Det er derfor ønskelig at det utvikles rasjonelle samarbeidsløsninger mellom havner som kan legge grunnlag for helhetlige og konkurransedyktige transport- og logistikkonsepter i en større regional/nasjonal/internasjonal sammenheng.

Statlig stimulering av havnesamarbeid

For 2015 følger regjeringen opp gjennom å etablere en tilskuddsordning som skal stimulere til bedre samarbeid mellom havnene med sikte på rasjonelle driftsmodeller og konkurransedyktige logistikknutepunkt. Rammen for 2015 er 10 millioner kroner.

Ulik grad av samarbeid kan være aktuelt:

- organisatorisk sammenslåing av hele virksomheten,
- organisatorisk sammenslåing av deler av virksomheten,
- samordning av ulike støttefunksjoner, som administrative funksjoner.

Tildeling av støtte må sees i sammenheng med vurdering av eventuelle investeringsprosjekter på veg, bane og farled. Flere og tettere havnesamarbeid kan bidra til at regioner kan stå sammen om prioritering og utvikling av infrastrukturtiltak, og at de kan samarbeide om innspill til sentrale prosesser, som for eksempel NTP.

Hvordan kan havnesamarbeid påvirke konkurransen?

Markedskonsentrasjon i form av organisatorisk sammenslåing kan innebære en godskonsentrasjon som vil kunne styrke en havns posisjon i markedet. Dersom alt godset som skal til en region over kai konsentreres til en havn, vil den ene havnen komme i en posisjon der den ikke har konkurranse fra omkringliggende havner. Sannsynligheten for at eventuelle skalafordeler, og dermed kostnadsreduksjoner for havnen, vil føre til reduksjon av pris for brukeren, kan reduseres som følge av at havnen kommer i dominerende posisjon.

Dersom havnen er i reell konkurranse med veg, vil det imidlertid kunne opprettholdes en prisdisiplinerende konkurranse også ved godskonsentrasjon, noe som begrenser havnens markedsrett. Det er viktig at ordningen fører til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Departementet vil legge til rette for at det oppstilles så langt som mulig objektive kriterier for tildeling av støtte. Kriteriene skal sørge for at prosjektene som tildeles støtte er i tråd med ordningens formål og statsstøttereguleringen, samt at tildelingen av støtte er åpen og forutsigbar. Som i andre markeder må havnene selv ta ansvaret for å holde seg innenfor nasjonale og internasjonale konkurranseregler for foretak.

Status for de to andre tiltakene i nærskipstransportstrategien

I NTP 2014-2023 ble det varslet tre forskjellige støtteordninger for å stimulere til godsoverføring: Tilskuddsordning for havnesamarbeid, insentivordning for godsoverføring og en tilskuddsordning for investering i

havn. Som det fremgår ovenfor vil regjeringen gå videre med den førstnevnte, mens effekten av de to andre ordningene skal vurderes nærmere.

Insentivordning for godsoverføring

Det er en ordning som krever notifisering til ESA (EFTAs overvåkningsorgan), og departementet har etter fremleggelsen av nærskipstransportstrategien derfor hatt uformelle møter med EU-kommisjonen. EU-kommisjonen har signalisert skepsis til en ordning som ikke kan sannsynliggjøre varig effekt. Erfaringer fra slike ordninger, blant annet fra Italia (EcoBonus), viser at det er vanskelig å få til en varig godsoverføring utover støtteperioden. EU-kommisjonen rådet også til å vurdere om den grunnleggende infrastrukturen fungerer optimalt før man vurderer slike insentivordninger. Videre vurdering av denne ordningen vil ses i sammenheng med den brede godsanalysen.

Tilskuddsordning for investering i havn

Foreløpige analyser av havneregnskap for 2012 indikerer at de fleste havnene går med driftsoverskudd.

Gjennom arbeidet med både nærskipstransportstrategien og havnestrategien har det fremkommet at det samlet sett ikke er behov for ytterligere investeringer i havn i forhold til kapasitet. Det er i dag ledig kapasitet i flere havner (se tabell 2).

På bakgrunn av havnenes gode økonomi og havnenes samlede kapasitet anbefales det å vente med videre vurdering av ordningen til godsanalysen foreligger. Hensiktsmessigheten av en slik ordning må vurderes opp mot havnenes finansielle utvikling. Videre må en tilskuddsordning også vurderes opp mot eventuelle endringer i rammebetingelsene for havnekapitalen.

Tabell 2 Kapasitet i norske havner

Havn	Containere- romslag 2012	Kapasitet	Ledig kapasitet	Ledig kapasitet i %	Antall kraner
Borg havn	40 705	225 000	184 295	82 %	3
Moss havn	61 347	120 000	58 653	49 %	2
Oslo havn	202 824	280 000	77 176	28 %	4
Drammen havn	23 517	100 000	76 483	76 %	2
Larvik havn	61 720	200 000	138 280	69 %	3
Grenland havn	29 869	80 000	50 131	63 %	2
Kristiansand havn	45 000	100 000	55 000	55 %	3

Kilde: TØI-rapport 1324/2014



Godstransport på ferge. Foto: Olav Heggø

Dagens regler om havnekapital

Havnens formuesmasse kan som hovedregel ikke anvendes til annet enn havnevirksomhet. Det antas at dette kan bidra til å sementere dagens struktur og til svak utnyttelse av potensialet i havnene. Liberalisering av økonomibestemmelsene i havne- og farvannsloven kan være et av flere virkemidler for å legge til rette for mer markedsorientert og effektiv havnevirksomhet.

Den formuesmassen som tilhører en kommunal havn kalles havnekapital. I denne formuesmassen kan det inngå innkrevde inntekter fra havnebrukerne og leietakere, sjønære areal, bygningsmasse, kaier og øvrig infrastruktur.

Havnekapitalen skal som hovedregel kun benyttes til havnevirksomhet. Med havnevirksomhet menes drift,

vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling av havn, samt tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder.

Begrunnelsen for avskjermingen av havnekapitalen har vært å bidra til at havnene kan bevare sin posisjon som viktige knutepunkt og omlastingsterminaler. Sjønære arealer er ofte attraktive for bruk i annen virksomhet, som for eksempel boligutvikling, og er derfor attraktive for mange kommuner til byutvikling. Derfor kan det oppstå konkurranse om arealbruken mellom havnen som en del av det nasjonale transportsystemet og kommunen som ansvarlig for byutvikling.

På den andre siden kan reglene om havnekapital gi svakere insentiver til å drive effektivt enn om eieren eksempelvis hadde hatt mulighet til å ta utbytte av

overskuddet. Spørsmålet er om en liberalisering av reglene om havnekapital kan føre til en mer markedsorientert og effektiv havnevirkksomhet. Kommuner som ikke ser seg tjent med å opprettholde havnevirkksomhet vil ved nedleggelse lettere kunne benytte frigjort kapital til andre formål, noe som kan åpne for en større grad av kommunal frihet, samtidig som det vil kunne gi grunnlag for en mindre fragmentert havnestruktur.

Utfordringer ved å endre reglene om havnekapital

Konsekvensene av å liberalisere reglene om havnekapital vil avhenge av om havnene opererer i et fungerende marked, eller om det preges av begrenset konkurranse.

Presumptivt vil en situasjon med et velfungerende havnemarked kunne gi bedre tjenester og reduserte priser ved en liberalisering av reglene om havnekapitalen og insentiver til mer effektiv drift. Motsatt vil en situasjon med begrenset konkurranse kunne gi urimelig økning i prisene, da en kan anta at havneeierne i stedet velger å utnytte muligheten til å ta ut økt utbytte. Misbruk av en dominerende stilling i markedet er forbudt etter konkurranseloven. Dette kan imidlertid være vanskelig å følge opp i praksis.

Konkurranse mellom havner vil mest sannsynlig bli observert i de tilfeller hvor det finnes flere havner som betjener ett og samme geografiske område, og ingen av disse havnene har betydelige fordeler knyttet til transportkostnader sammenlignet med de andre havnene. Det er usikkert i hvilken grad havnene har en slik overlapping av geografisk dekningsområde. Faktorer som kan begrense konkurransen er høye etableringshindringer for potensielle konkurrenter, blant annet begrenset tilgang på arealer som er egnet til havnedrift. Havner er, som andre infrastrukturbransjer, karakterisert av høye faste kostnader og skalaøkonomi. Duplisering av infrastruktur kan være kostbart og ineffektivt. En havn kan i slike tilfeller utgjøre et naturlig monopol.

Dialog med aktører i sjøtransportnæringen

For å utrede muligheter for en eventuell liberalisering av reglene om havnekapital er det som et første skritt gjennomført dialogmøter med sentrale næringsaktører. Dialogen tok utgangspunkt i en ytterpunktmodell for liberalisering – full liberalisering. Full liberalisering ville innebære at reglene om havnekapital oppheves, slik at kommunale havner ble gitt tilnærmet like rammebetingelser som private havner. Flere aktører har i dialogmøtene pekt på en del utfordringer knyttet til en slik modell.

Det er i følge flere aktører en risiko for at havnekapitalen vil anvendes til andre kommunale formål og at nødvendige investeringer i havnen vil bli nedprioritert. Videre er det anført at prisene vil gå opp fordi kommunen ser en mulighet til å bruke havnekapitalen til å styrke kommuneøkonomien. Begge argumenter synes å forutsette at det ikke er tilstrekkelig konkurranse mellom norske havner.

Andre mener at liberalisering kan gi mer aktive og interesserte eiere og at det kan bidra til å gi bedre dynamikk i utviklingen. Det anføres at liberalisering kan gjøre det lettere å få til samarbeid mellom havner.

Utreddinger fra andre land

OECDs konkurransekomité gjennomførte i 2011 en rundebordskonferanse vedrørende konkurranse og havnetjenester, jf. *Competition in Ports and Ports Services* (OECD, 2011). Oppsummert gir rundebordskonferansen inntrykk av at det er en stor grad av enighet om at havnesektoren er et område hvor det kan oppstå problematikk knyttet til dominante markedsposisjoner, med tilhørende risiko for misbruk av markedsrett.

Irske konkurransemyndigheter har nylig utarbeidet en rapport som omhandler konkurransesituasjonen i den irske havnesektoren, jf. *"Competition in the Irish Ports Sector"* (Irish Competition Authority, 2013). Et funn i rapporten var at manglende nærhet til en tilstrekkelig konsentrert befolkning og industri utgjorde et betydelig etableringshinder i Irland. Situasjonen syntes ofte å være at det ikke var grunnlag for konkurrerende LO-LO havner², fordi det ikke var et tilstrekkelig konsentrert befolknings- eller industrigrunnlag til å støtte opp om aktivitetene til flere havner. Disse funnene kan også ha relevans for Norge, da Norge i likhet med Irland har et spredt bosettingsmønster, med relativt få store byer.

Behov for mer kunnskap om det norske havnemarkedet

Arbeidet med havnestrategien har vist at havnemarkedet i Norge er komplekst. Konsekvensene av en liberalisering av reglene om havnekapital vil avhenge av om havnene opererer i et fungerende marked, eller om det preges av begrenset konkurranse. Ut fra dialogmøter med sjøtransportnæringen ser det ut til at enkelte havner ville respondert godt på et fritak fra reglene om havnekapital, gjennom større frihet til å basere beslutninger på bedriftsøkonomiske vurderinger. For andre havner er effekten av liberalisering mer usikker. Det som gjør effekten usikker er i første rekke manglende kunnskap om havnemarkedet og konkurransen mellom norske havner.

² "LO-LO" viser til standardiserte lastbærere som lastes og losses med kai- eller skipsmonterte kraner

Selv om en liberalisering av havnekapitalen vil kunne ha positive effekter for enkelte havner, har regjeringen kommet frem til at det er behov for mer kunnskap om havnemarkedet, herunder å kunne diskutere ulike konkrete endringer i havnekapitalreglene med aktuelle aktører, før det fattes en endelig beslutning.

En nærmere gjennomgang av havnemarkedet vil gi et bedre grunnlag for å vurdere om dagens havnekapitalregler er hensiktsmessige eller om det finnes andre typer reguleringer som i større grad kan bidra til at nasjonale transportpolitiske mål nås.

I det følgende vil eksempler på mulige reguleringsmodeller presenteres. Dette er ment som et utgangspunkt for videre diskusjon med aktørene.

Mulige modeller for regulering av havnekapital

Det kan være utfordringer knyttet til full liberalisering av havnekapitalreglene. Derfor er det behov for å vurdere om det finnes alternative reguleringsmekanismer som kan bidra til at nasjonale transportpolitiske mål nås.

I det følgende drøftes noen eksempler på mulige modeller. Disse tar utgangspunkt i at kommunene skal gis større frihet til å disponere havnearealene, mens innkrevde vederlag som i dag fortsatt skal gå til havnevirksomhet. I det videre arbeidet kan det bli aktuelt å vurdere kombinasjoner av de skisserte modellene, og ny kunnskap kan påvirke vurderingen av hvilken regulering som er mest hensiktsmessig.

Havne- og farvannsloven kan også bidra til at prisene på tjenestene som tilbys i havn ikke settes urimelig høyt slik at sjøtransporten er konkurransedyktig mot andre transportformer.

I henhold til dagens havne- og farvannslov er hovedregelen at havnekapitalen skal benyttes til havnevirksomhet. Følgende elementer i dagens regelverk kan oppfattes som konserverende og vil derfor søkes endret i eksempelmodellene:

1. Den offentlige havneeeier kan i dag ikke overføre verdier fra havnekapitalen til kommunens øvrige økonomi. Det foreligger en hjemmel i loven for den kommunale eier til å ta utbytte til fri disposisjon dersom havnen er organisert som AS, ASA eller IKS, og det er foretatt nødvendige avsetninger. Dette krever imidlertid en forskrift som pr i dag ikke er fastsatt ("utbytteadgang").

2. Departementet kan i henhold til dagens havne- og farvannslov i særlige tilfeller og på nærmere vilkår gi tillatelse til at midler som hører til havnekapitalen investeres i virksomhet med andre formål enn havnevirksomhet som eksempelvis eiendomsutviklingsprosjekter. Dette er et særlig unntak fra havnevirksomhetsbegrensningen, og er begrunnet med at havnen bør ha mulighet til å styrke havnekapitalen gjennom annen virksomhet. Det kan diskuteres om denne adgangen bør forenkles.

3. En kommune kan i dag søke om fritak fra reglene om havnekapital dersom havnen ikke er et trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor kommunen. Den frigitte havnekapitalen kan kun i særlige tilfeller benyttes til allmenntilretteleggende formål. Dette gir kommunene en mulighet til arealfrihet, men det kan diskuteres om denne adgangen i dag er for snever.

4. Havne- og farvannslovens regler om bruk av havnekapital gjelder for alle kommunale havner. Det kan vurderes om dette skaper unødvendig byråkrati og er et hinder for kommunalt selvstyre for havner som ikke har betydning i det regionale/nasjonale transportnett.

Begrenset utbytteadgang

I denne modellen vil hovedregelen fremdeles være at havnekapitalen skal benyttes til havnevirksomhet, mens utbytteadgangen liberaliseres. Utbytteadgangen vil gis større nedslagsfelt ved at det legges til rette for utbytteadgang fra havnedriften uavhengig av havnens organisasjonsform. Dette betyr at kommunale foretak (KF) og havner organisert som interkommunale styrer (§ 27-samarbeid) også omfattes av utbytteadgangen. Videre vil det også gis mulighet til at kommuner som driver havnevirksomheten internt i kommunen kan overføre overskuddet til øvrig kommuneøkonomi. I og med at det kun er et fåtall havner som i dag er organisert slik utbytteadgangen forutsetter, vil dette innebære en utvidelse av muligheten for kommunale havner til å ta utbytte.

Denne modellen vil gi et insentiv for kommunene til å drive effektivt ved at det kan tas utbytte til andre kommunale formål, og det legges til rette for mer markedsorientert havnedrift.

Å gi adgang til å ta utbytte vil gi havneeeier større frihet. For å ivareta hensynet til at havnekapitalen som hovedregel skal gå til havneformål, kan utbytteadgangen kombineres med nærmere regler for når det kan tas utbytte (avsetningsplikt, utbyttetak eller krav om at det må foreligge en særskilt situasjon knyttet til kapitalreserver).

Forenklete regler for å benytte havnekapitalen til andre formål enn havnevirkksomhet

Det kreves i dag godkjennelse fra departementet dersom havnene skal inngå i prosjekter uten havneformål. Det kan vurderes om det skal gjøres enklere for den kommunale havnen å delta i slike prosjekter så lenge dette er egnet til å styrke havnens finansielle situasjon, eksempelvis eiendomsutviklingsprosjekter. Dette kan gjøres ved å fjerne søknadskravet til departementet og la havnen selv vurdere og avgjøre om aktiviteten vil oppfylle kravet om at den skal styrke havnens finansielle situasjon og komme havnebrukerne til gode. Dette vil føre til forenkling og avbyråkratisering, men det vil være utfordringer knyttet til å kontrollere at prosjektene er med på å styrke havnens finansielle situasjon. Havnekapital som benyttes til prosjekter uten havneformål, bør regnskapsmessig skilles ut fra den ordinære havnevirkksomheten, slik at man unngår intern kryssfinansiering.

Større mulighet for arealdisponering gjennom søknad om helt eller delvis fritak

Kommunen er arealplanmyndighet og har mulighet til å omregulere havnearealene til andre formål og overta areal fra havnekapitalen så lenge verdien av arealet erstattes. Det synes imidlertid som at det faktum at verdien av arealet må tilbakeføres til havnekapitalen, gjør at flere kommuner i praksis opplever at havnearealet er låst.

Det kan derfor vurderes å gjøre det enklere å søke om helt eller delvis fritak fra reglene om havnekapital. Hovedregelen vil fremdeles være at havnekapitalen skal benyttes til havnevirkksomhet, men det kan legges opp til at alle havner kan søke om helt eller delvis fritak fra havnekapitalreglene, og at havne- og farvannsloven ikke legger føringer på anvendelsen ved et eventuelt fritak.

Det kan dermed søkes om fritak for areal som det ikke lenger er behov for i havnesammenheng, og dersom fritak gis, kan arealet overføres vederlagsfritt til kommunen. Dersom fullt fritak fra havnekapitalreglene godkjennes for hele havnearealet, kan kommunen legge ned havnen og ta eventuell havnekapital inn i kommuneøkonomien, eller drive havnen uten å måtte forholde seg til havnekapitalreglene.

Denne modellen vil i praksis gi kommunene større frihet til arealdisponering, samtidig som den sikrer at hovedtyngden av havnevederlagene fortsatt går til havneformål. Dersom dette er areal som er opparbeidet på grunnlag av brukerbetaling kan det hevdes at dette åpner for å anvende verdier til formål som ikke kommer betaleren til gode. På den annen side kan det anføres at

havnevederlag bør betraktes som betaling for tjenester, og at dette ikke gir betaleren rettigheter utover den tjenesten de betaler for. Motforestillinger hos aktørene kan være at havnekapitalen i større grad enn i dag kan gå til andre formål enn havneformål. Staten vil imidlertid ha en kontroll med utviklingen gjennom søknadsordningen. Modellen vil kreve at det settes av ressurser til behandling av søknader. Det må settes opp kriterier for når en havn kan forvente å få godkjent søknaden. Kriterier kan være knyttet til at området ikke lenger benyttes til havneformål, og at den vederlagsfrie overføringen ikke får vesentlig betydning for videre drift av havnen.

Havnekapitalregler kun for utvalgte havner

Det kan vurderes om regler for havnekapital skal gjelde for en bestemt gruppe havner. Departementet beholder virkemidler overfor havner som har en mer vesentlig betydning i det nasjonale transportnett. Utviklingen av nasjonalt mindre betydningsfulle havner overlates til den enkelte kommune. En slik tilnærming vil konsentrere virkemidlene til havner som har nasjonal/regional betydning. Det kan på den andre siden være utfordrende å lage kriterier som grunnlag for å gi havner en slik status. Et eksempel kan være "trafikkknutepunkt med vesentlig betydning utover egen kommune". Det kan være utfordrende å sette kvantifiserbare kriterier. Et alternativ som kan vurderes er om stamnetthavner skal ha denne statusen i regelverket. Dette kan være utfordrende ettersom stamnetthavner ikke er en statisk gruppe havner. En slik tilnærming vil dermed kunne gi lite forutsigbarhet for havnene. Det vil også kunne fungere slik at havner tilpasser seg for å unngå å være omfattet av reglene om havnekapital. Dette kan medføre en mulig nedprioritering av havnedrift.

Ulike prisreguleringsmekanismer

Mye tyder på at enkelte havner som befinner seg i en monopollignende situasjon velger å øke prisene til tross for intensjonen i dagens havnekapitalregler. Dersom en liberaliserer havnekapitalreglene kan dette i enda større grad kunne aktualiseres. For høye priser kan være uheldig for sjøtransporten. Det er derfor grunn til å vurdere om det bør innføres mekanismer for prisregulering uavhengig av hvordan havnekapitalen for øvrig reguleres.

Tilstrekkelig med eksisterende prisreguleringsmyndighet?

Konkurranseretten setter forbud mot misbruk av markedsrett. Slikt misbruk kan bl.a. bestå i for høye priser, utestengning av konkurrenter eller endog bruk av ineffektive metoder. Havnesektoren har som en del andre infrastruktursektorer en del elementer av naturlig monopol. Konkurransereguleringen kan derfor som på andre slike områder suppleres av sektorregelverk.

Sektorregelverk kan sette opp mer detaljerte adferdsregler og kan inneholde bestemmelser av sektorspesifikk natur knyttet til leveringsplikt o.l. Samtidig bør sektorregelverket utformes etter konkurransemessige prinsipper slik at det ikke har uønskede virkninger på konkurransen.

Det er mye som tyder på at forbudet mot misbruk av markedsrett i konkurransereguleringen alene ikke utgjør et hensiktsmessig reguleringsgrunnlag for havnesektoren. Andre mekanismer må vurderes.

Direkte priskontroll - maksimalpriser

En mulig reguleringsmekanisme kan være direkte priskontroll, for eksempel ved å sette maksimalpriser for ulike typer tjenester. Fordelen med en slik mekanisme er at den gir sikkerhet for at prisene ikke overstiger et visst nivå samtidig som en riktig satt maksimalpris-regulering vil gi havnene et insentiv til å drive effektivt. Det vil være betydelige utfordringer knyttet til å sette prisen riktig. I tillegg er det spesielt vanskelig å sette riktig maksimalpris innenfor havnesektoren. Hvis prisen er satt for lavt, vil det ikke lenger være attraktivt å drive havn. Hvis prisen er satt for høyt er det risiko for en uønsket formuesoverføring fra skipsfarten til havnesektoren.

Maksimalpriser forutsetter at reguleringsmyndigheten kjenner markedet svært godt. Erfaringen med slike reguleringer er dårlige. Denne reguleringstypen i ren form brukes derfor sjeldent.

Begrense utbytteuttak

Reguleringer for å forhindre at overskuddet som kan hentes ut av havneselskapene overstiger et rimelig nivå, kan vurderes. Dette kan gjøres ved å innføre direkte begrensninger i overskuddet, eller eventuelt ved å anvende en noe mer nyansert kostpluss-modell (dvs. at aktørene kan kreve en pris som dekker relevante kostnader, pluss en rimelig profitt). Fordelen med en slik ordning er at det kan virke prisdempende, ettersom profittmotivet som ligger bak urimelig høye priser fjernes. En ulempe er at det kan være fare for at interne kostnader blåses opp. I mangel av sammenligningsgrunnlag kan det være vanskelig å påvise at vederlaget ikke er markedsmessig.

Løpende tilsyn

Det kan vurderes opprettelse av et tilsynsorgan, som havnene rapporterer til. I tilfeller hvor prisutviklingen overstiger en begrunnet forventning om normal prisutvikling vil havnene måtte redegjøre nærmere for årsakene til justeringen, og tilsynsmyndigheten har hjemmel til å be om nærmere informasjon samt eventuelt gripe inn overfor prisøkningen. I Australia synes en regulering med tilsyn å fungere godt. En slik løsning har også likhetstrekk med det EU-kommisjonen har foreslått i utkast til havneforordning (som fortsatt er til behandling i EU).

En fordel vil være at ordningen i seg selv kan ha en viss disiplinerende effekt på prisutviklingen uten direkte inngrep. Ordningen kan innrettes slik at den i hovedsak vil føre til inngrep overfor de havner som utnytter en eventuell markedsrett, mens øvrige havner disiplineres prismessig av markedskreftene uten inngrep.

Ulemper er at det må settes av ressurser til tilsynsmyndighet. Ordningen krever god detaljkompetanse om enkelthavnene, herunder deres økonomi, noe som er krevende administrativt.

Oppfølging havnekapital

Det er i det foregående avsnittet diskutert mulige modeller for regulering av havnemarkedet. Det er identifisert noen fordeler og ulemper ved de ulike modellene, og disse må utredes videre før man kan sannsynliggjøre hvordan de vil virke. Å presentere modellene på en slik måte er ment som et utgangspunkt for videre diskusjon med aktørene, og er en del av en åpen og inkluderende politikkutvikling.

Avslutning

I den nasjonale havnestrategien har regjeringen tilrettelagt for en forenkling av havnestrukturen, gjennom å utvikle utpekt havn og vurdere å overføre forvaltningsansvaret for fiskerihavnene til kommunene fra 2018. Regjeringen ønsker å satse på utvikling av effektive, intermodale knutepunkter, og tilrettelegger derfor for mer integrert langtidsplanlegging av farled, veg og bane. Regjeringen ønsker å stimulere til sterke og mer robuste havner og etablerer en tilskuddsordning for havnesamarbeid. Havnestrategien er også et innspill i debatten om hvordan vi kan regulere havnene til det beste for sjøtransporten.

Det videre arbeidet har følgende oppfølgingspunkter:

- Tilrettelegge for mer integrert langtidsplanlegging som en del av det pågående arbeidet med å forbedre langtidsplanleggingen i transportsektoren
- Vurdere å endre kriteriene for stamnetthavner
- Evaluere og vurdere å revidere havne- og farvannsloven
- Forbedring av kunnskapsgrunnlaget for godstransportsektoren, herunder utvikling av bedre statistikk, kartlegging av varestrømmer og forbedringer i analyse- og modellapparatet.
- Vurdere igangsetting av en analyse av havnemarkedet
- Følge opp den brede godsanalysen

Utgitt av: Samferdselsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: N-0557
Design/layout: Konsis Grafisk
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
01/2015 - opplag 500