

NOU

Norges offentlige utredninger **1999: 24**

Havnestrukturen i Oslofjord-regionen

En vurdering av havnestruktur og -samarbeid for framtidig håndtering av enhetslastet gods

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Fiskeridepartementet 24. april 1998
Avgitt 2. juni 1999

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning

Til Fiskeridepartementet

Fiskeridepartementet oppnevnte 24. april 1998 et utvalg som skulle vurdere framtidig havnesamarbeid og havnestruktur i Oslofjordregionen. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

2. juni 1999

Knut Østmoe Leder

Anne-Mette Ringdal

Åsmund Sæther

Anders Madslie

Arnhild Danielsen

Brynjulv Steinnes

Roar Johansen

Olav Grimsbo

Willy Grepstad

Arne Fuglum

Petter Dybedal

Nils Henning Anderssen

Magnus Bøen

Ragnhild Haug

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid**1.1 Bakgrunn**

Bakgrunnen for utvalget er bl a St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport, der det heter:

«Regjeringen vil stimulere til økt interkommunalt samarbeid for dermed å redusere investeringskostnader, øke arealutnyttelsen og bedre den samlede samferdselsplanlegging. Plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging og kommunal arealplanlegging vil være viktige virkemidler i denne sammenheng».

Videre heter det i St meld nr 46 (1996-97) at:

«Regjeringen vil vurdere de framtidige utbyggingsplanene i Oslo havn i nært samspill med Oslo kommune. Regjeringen vil også vurdere mulighetene for styrket havnesamarbeid i Oslofjordregionen. Det vil i denne forbindelse bli vurdert hvordan samarbeidet mellom Oslo havn og de øvrige havner i Oslofjordregionen samlet sett kan bidra til en best mulig havneløsning for regionen».

På denne bakgrunn fikk Fiskeridepartementet regjeringens tilslutning til å sette i gang et utvalgsarbeid for å vurdere havnesamarbeid og havnestruktur i Oslofjordregionen.

1.2 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Utvalget skal kartlegge dagens situasjon i Oslofjordregionen med hensyn på havnenes lokalisering, arealbruk og overordnede samfunnsinteresser knyttet til byutvikling og areal- og miljøpolitikk. Kartleggingen skal videre omfatte havnenes effektivitet og kapasitet, godsstrømmer og tilknytning til det øvrige samferdselsnett. Oslofjordregionen omfatter området langs fjorden fra svenskegrensen til og med Grenland.
2. Utvalget skal vurdere de transportmessige, miljø- og arealmessige og næringsøkonomiske konsekvensene både av ulike tiltak i havnene og ved endret havnestruktur, bl a som følge av krav til byutvikling og miljø. Utvalget skal også vurdere de sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn. Utvalget skal spesielt vurdere konsekvensene ved endret fordeling av godsstrømmene som går over Oslo havn. I vurderingen skal det også tas hensyn til den forventede økningen i trafikken i et langsiktig perspektiv.
3. Utvalget skal vurdere behov og muligheter for et utvidet havnesamarbeid i Oslofjordregionen, redegjøre for ulike former for organisering av et eventuelt samarbeid mellom kommunene i regionen, og fremme forslag om samarbeid og organisering. Utvalget skal både komme med forslag til kortsiktige tiltak og skisse til framtidig havnestruktur. Det bør i utgangspunktet legges opp til en bred vurdering hvor både et funksjonelt og administrativt samarbeid inngår, og som også omfatter samarbeid om

arealbruk. Arbeidet skal holdes innenfor de rammer og retningslinjer som dagens regelverk setter.

Utvalgets innstilling skal legges fram for fiskeriministeren innen 1. mai 1999.

1.3 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Instituttchef Knut Østmoe, Transportøkonomisk institutt, leder
- Rådgiver Anne-Mette Ringdal, Samferdselsdepartementet
- Fylkesmiljøvernssjef Åsmund Sæther, Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Rådgiver Anders Madslie, Kommunal- og regionaldepartementet
- Underdirektør Brynjulv Steinnes, Nærings- og handelsdepartementet
- Seksjonssjef Roar Johansen, Kystdirektoratet
- Regionalsjef Arnhild Danielsen, Buskerud fylkeskommune, Kontaktutvalget for Østlandssamarbeidet
- Sekretær i Norsk Havneforbund, Arne Fuglum
- Administrerende direktør Olav Grimsbo, Transportbrukernes Fellesorganisasjon
- Førstekonsulent Willy Grepstad, Fiskeridepartementet.

Anders Madslie erstattet i september 1998 rådgiver Christine Hjortland. Ola Brattegard, som var avdelingsdirektør i Fiskeridepartementet fram til 31.12.1998, var medlem av utvalget fram til denne dato. Han sluttet i utvalget som en følge av overgang til en annen stilling, og ble erstattet av Willy Grepstad.

Sekretariatet har bestått av rådgiver Nils Henning Anderssen, Fiskeridepartementet, rådgiver Magnus Bøen, Samferdselsdepartementet, forsker Petter Dybedal, Transportøkonomisk institutt og rådgiver Randi Haug, Miljøverndepartementet. Sekretariatet har i slutfasen av arbeidet også hatt bistand av konsulent Dag Dvergsten.

Petter Dybedal har utført det meste av arbeidet med å skrive utvalgets innstilling.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 12 heldagsmøter og ett todagers møte i arbeidsperioden.

Det ble i andre halvår 1998 gjennomført befaringer og møter i følgende havner i Oslofjorden: Grenland havn, Larvik havn, Drammen havn, Halden havn, Borg havnevesen, Moss havn og Oslo havn. Representanter for andre havner i Oslofjorden, kommuner, Jernbaneverket og Statens vegvesen deltok også på disse møtene og befaringene. Utvalget har i tillegg hatt møter med representanter for Havne- og terminaloperatørenes landsforening og Norges Rederiforbund.

Fiskeridepartementet anmodet Norsk Havneforbund om at det i tilknytning til utvalgsarbeidet ble etablert en referansegruppe med representanter fra havnene. Havneforbundets representant i utvalget har avholdt 3 plenums møter med referansegruppen, og det har også vært møter mellom representanter fra utvalget og referansegruppen.

Utvalgets leder og sekretariat har ellers hatt møter med korridorgruppa for den nasjonale transportplanen, Linjegods, Nor-Cargo og Tollpost-Globe,

Østlandssamarbeidet, Forum for Oslos sjøside og Oslo og Akershus næringssråd.

Utvalget har i et begrenset omfang benyttet eksterne konsulenttjenester fra Norconsult, Norsk institutt for by- og regionforskning og Transportøkonomisk institutt.

1.5 Hovedproblemstillinger og opplegg for utvalgets arbeid

Ved utarbeiding av mandat og opplegg for utvalgets arbeid ble det lagt til grunn at utvalget tidlig i arbeidet skulle lage forslag til et mer konkretisert opplegg for arbeidet. Dette ble sendt til høring til berørte myndigheter og organisasjoner. På bakgrunn av innkomne uttalelser ble det utarbeidet et revidert opplegg for utvalgets arbeid, som ble endelig godkjent av Fiskeridepartementet i brev av 13. januar 1999. Arbeidsopplegget er gjengitt i sin helhet i punktene 1.5.1 – 1.5.6

1.5.1 Innledning

Mandatet for utvalgets arbeid er i utgangspunktet meget vidt. Det vil fordre omfattende arbeider både med kartlegging og utredning av såvel dagens situasjon i havnene i Oslofjord-regionen som konsekvenser av framtidig havnesamarbeid og havnestruktur. Utvalget vil legge til grunn at den stramme tidsramme som er angitt fram til 1. mai 1999 nødvendigvis må påvirke ambisjonsnivået for utvalgets arbeid.

Utvalgsarbeidet vil baseres på både pågående utredninger/planarbeider og egne utredninger på oppdrag for utvalget. Tidsrammen tilsier at det vil være noe begrenset hvor omfattende eksterne utredningsprosjekter som kan gjennomføres som underlag for utvalgets innstilling. Det innebærer at arbeidet i stor grad må baseres på materiale som er eller blir tilgjengelig for utvalget mens arbeidet pågår. Det vil bli lagt vekt på koordinering med andre pågående utredningsarbeider mht innhenting av statistisk materiale, analyser og annen informasjon utvalget trenger i sitt arbeid. Man vil nyttiggjøre seg tidligere arbeider (NIBR, Norconsult med flere) og det utredningsarbeid som utføres for bl a Oslo havn, men det vil også være nødvendig å få utført noe eget utredningsarbeid, fortrinnsvis av konsulenter som har arbeidet med eller arbeider med prosjekter innenfor temaet havner og sjøtransport i regionen.

Spesielt vil arbeidet bli koordinert med pågående planarbeid. Viktige arbeider/organer her er det pågående planarbeidet knyttet til Nasjonal transportplan (Vegdirektoratet, Kystdirektoratet, Jernbaneverket og Luftfartsverket), Østlandssamarbeidet og Hovedstadsutvalget. Utvalget forutsetter at resultater, planer og vurderinger fra disse ulike arbeider løpende blir gjort tilgjengelige for utvalget som grunnlag for utvalgets anbefalinger. Videre vil de planarbeider/utredninger som er utført eller under arbeid i de enkelte kommuner og havner utgjøre et viktig arbeidsgrunnlag for utvalget. Herunder Oslo kommunes utredning «Fjordby eller havneby» og strategiplanen for Oslo havn, samt foreliggende strategiplaner for de øvrige havner.

1.5.2 Hovedproblemstillinger

Mandatet legger opp til vurdering av behovet for en endring i havnestrukturen i Oslofjordregionen, samt tiltak med sikte på en slik endring. Det spesifiseres ikke i mandatet klare overordnede problemstillinger for utvalgets arbeid.

Utvalget vil på nåværende tidspunkt i arbeidet legge følgende hovedproblemstilling til grunn for sitt arbeid:

Vurdere behovet og muligheter for å bedre havneaktivitetene i Oslofjordregionen med sikte på bedret tilrettelegging for sjøtransport og derved styrking av sjøtransport som transportform innenfor et samlet transportsystem. Konsekvensene av tiltak for å oppnå en slik tilrettelegging skal samtidig vurderes. Særlig gjelder dette bruken av areal til havneformål og andre byrelaterte formål og aktiviteter. Utvalget har formulert tre separate problemstillinger som er direkte avledet fra hovedproblemstillingen og som vil bli lagt til grunn i det videre arbeid:

1. Hvordan kan havnetilbudet i Oslofjordregionen totalt sett bli lagt til rette slik at sjøtransporten kan bli en mest mulig effektiv og miljøvennlig transportform og derved konkurransedyktig i en tilpassing til det øvrige samferdselsnettet?
2. Få fram de samlede lokale arealkonflikter og miljøhensyn av betydning for bruk av areal til havneformål og andre byfunksjoner for trafikkhavnene i Oslofjordregionen.
3. Vurdere havnetilbudet i Oslofjordregionen i lys av viktige samfunnsinteresser som næringslivets og industriens konkurransekraft i et internasjonalt perspektiv.

En byutviklingstankegang med sikte på åpne Oslo mot sjøen kan komme i konflikt med hensynet til havnevirksomheten og antatt framtidig vekst i denne. Dette illustreres av den konflikten det kan være mellom de næringsinteresser som er tjent med en vel fungerende havn og sjøtransport og de interesser som ser havnearealene i sentrale byområder som viktige utviklingsområder for bysamfunnene. Dette gjelder sannsynligvis langs hele Oslofjorden. En sentral oppgave for utvalget er derfor å få innsikt i de konflikter en her eventuelt står overfor. Dette kan ut fra en samlet vurdering kunne gi grunnlag for å fremme forslag til endret havnestruktur som bedre kan forene de interesser en her totalt sett skal ivareta.

En eventuell flytting av havneaktiviteter gir virkninger både i transportektoren og i de områder som vil bli berørt av økt trafikk og (eventuell) bruk av arealressurser til havnevirksomhet. Utvalget er spesielt bedt om å se på en endret fordeling av godstransportstrømmene som går over Oslo havn. Tanken om avlastning av Oslo havn bygger underforstått på at slike konflikter i mindre grad vil kunne oppstå i andre deler av regionen. Dette er noe utvalget vil få utredet nærmere, men også i hvilken grad havnearealene i Oslo kan utnyttes bedre og hvilke reelle konflikter en står overfor i Oslo sammenholdt med de alternative havneområdene.

Forslag til konkrete tiltak med hensyn til endringer av dagens havnestruktur vil bli sett dels i forhold til behovet for flytting av havneaktiviteter og dels i forhold til hvilke godsstrømmer som er flyttbare innenfor regionen. Utvalget ser på nåværende tidspunkt for seg følgende hovedalternativer:

- Utvikling av Oslo havn i forhold til framtidige krav fra brukerne til effektivitet og kapasitet, med ivaretagelse av dagens havnefunksjoner.
- Andre havner overtar gradvis et antall av dagens funksjoner i Oslo havn gjennom utvikling av konkurransedyktige, spesialiserte transportløsninger.
- Etablering av en ny havn for enhetslaster innenfor rammen av et regionalt samarbeid.

Utvalget er innforstått med at det kan være knyttet ulike tidsperspektiver til gjennomføringen av de tre alternativene. Man vil her legge til grunn at framtidig havnestruktur i Oslofjordregionen både må ses i et mellomlangt perspektiv (inntil 2020) og et noe lengre perspektiv. Det vil si at man vil vurdere hvorvidt det kan være hensiktsmessig å skille mellom løsninger på henholdsvis mellomlangt sikt og et noe lengre tidsperspektiv.

Mulige tiltak for å (eventuelt) gjennomføre ett eller flere av disse alternativene hver for seg eller i sammenheng vil bli vurdert med tilhørende konsekvenser både for transportsektoren, for næringslivsutvikling og i forhold til interesser knyttet til areal- og miljøpolitikk. Forslag til tiltak vil bli nøye vurdert ut fra hva utvalget finner er en realistisk fordeling av ansvar og roller mellom den offentlige sektor og aktørene i markedet med hensyn til hva som påvirker valg av logistikk-løsninger og bruken av de enkelte havner.

Ved vurderingen av mulige og nødvendige tiltak vil utvalget legge vekt på å få fram mest mulig konsistente prognoser for utviklingen i godstrafikken i Oslofjordregionen.

Utvalget vil presisere at en forstår mandatet som at det bare skal sees på visse sider ved aktiviteten til den enkelte havn. Det foregår en rekke aktiviteter i den enkelte havn som er av vital betydning både for det enkelte bysamfunn og det lokale næringslivet. Det vil i den sammenheng bli klarlagt de funksjoner som ivaretas i den enkelte havn og derigjennom å få et realistisk inntrykk av hvilke aktiviteter som bør betraktes som flyttbare.

1.5.3 Kartlegging og situasjonsbeskrivelse

Mandatets første del anviser at utvalget skal klarlegge dagens situasjon på en rekke felter som berører eller berøres av havneaktivitetene i regionen. Kartleggingen skal omfatte forhold ved etterspørselssiden (godsstrømmene), tilbudssiden (havnene og det øvrige transportnett) og overordnede interesser knyttet til areal- og miljøpolitikk (herunder også konsekvenser for natur- og friluftsliv).

Utvalgets fortolkning av mandatet er at kartleggingsfasen i hovedsak skal legges opp for å vise forholdene i den enkelte havn hva gjelder arealbruk og arealeffektivitet samt å vise hvilke typer av gods og havneaktiviteter som kan være flyttbare. Kartleggingsfasen skal gi et grunnlag for vurdering av hvilke muligheter og begrensninger (i vid forstand) man står overfor med tanke på flytting av havneaktiviteter. Her kommer ikke minst hensynet til vareeierne og transportørene inn.

1.5.3.1 Trafikkmønster, strukturer i godstransporter og havnenes funksjon

Kartleggingsarbeidet vil være innrettet mot å få fram de havneaktiviteter som er relevante for utvalgets arbeid, samtidig som disse aktivitetene ses som en del av den totale aktiviteten i den enkelte havn.

Utvalget legger til grunn at de aktiviteter som er å anse for kjerneaktiviteter i forhold til utvalgets arbeid for det første er håndtering av enhetslaster. Utvalget har i denne sammenheng tatt utgangspunkt i at «flyttbart gods» i hovedsak dreier seg om stykkgoods, og spesielt stykkgoods i enhetslaster (containere, flak, osv.).

For det andre er kjerneaktivitetene etter utvalgets definisjon knyttet til havneanlegg som fungerer som trafikkhavner for offentligheten. Dette omfatter i hovedsak offentlige kaier, men i noen tilfeller også private kaier. I Oslof-

jordregionen finnes det eksempler på havnedistrikter hvor den offentlig rettede aktiviteten skjer i et samspill mellom offentlig eide og privat eide eller disponerte kaianlegg.

Private havneanlegg og industrikanaler som primært er tilknyttet større private industriforetak (ofte sjøkantbaserte virksomheter) eller terminaler faller utenfor utvalgets arbeidsområde. Slike havneaktiviteter vil man i utgangspunktet anse som ikke flyttbare. De er også i stor grad rettet mot håndtering av flytende bulk, tørr bulk eller andre massetransporter til og fra de foretak de betjener.

De 11 trafikkhavnene har ulike størrelse og ulike roller når det gjelder totalt godsomslag, fordeling på ulike typer gods og ulike typer av havneaktiviteter og i hvilken grad havnene betjener henholdsvis lokalt omland/lokale bedrifter og større regioner (eventuelt nasjonalt nivå). De må videre antas å ha ulikt vekstpotensiale.

Følgende sider er det fra utvalgets side ønskelig å få kartlagt for å avdekke sentrale trekk ved havnenes funksjon:

- Trafikkmønster, godsmengder og typer av gods som håndteres i den enkelte havn
- Infrastruktur, kapasitet og eventuelle flaskehalsar i havner
- Sikkerhetsmessige og økonomiske aspekter ved seilingsforhold og farleder
- Kapasitet i annen infrastruktur; landbasert transportnett og terminaler
- Driftsformer i havnene, hvordan terminaldrift og annen håndtering er organisert
- De geografiske opprinnelses- og destinasjonsmønstre for de enkelte typer av gods i hver havn, herunder retningsbalansen i import/eksport av stykk-gods i den enkelte havn og i regionen sett under ett

Havnene opererer i et samspill med brukere både på landsiden (mottakere/avsendere, speditører og transportselskaper) og sjøsiden (rederiene). Bruken av havnene og dermed premissene for havnenes lokalisering og tilbud av håndteringstjenester styres i stor grad av aktørene innenfor det vi kan kalle primære transporttjenester.

Dette innebærer at kartlegging av tilbudssiden utenom selve havnedriften må vektlegges. Den vil derfor også omfatte skipsfarten, som i betydelig grad kan styre godstransportmønstrene gjennom valg av anløpssteder og opplegg for ruter. Dette gjelder særlig for utenriks containertrafikk.

I stykk-gods/containermarkedet er rederienes organisering av transportene (tilpasning av ruter, anløpssteder, skipsstørrelser etc) svært sentral. I denne sammenheng er det nødvendig med kunnskaper om hvilke faktorer som styrer rute- og anløpsmønstre for enhetslasteskip, stykk-gods-båter, bulk-fartøyer, passasjerferjer osv. Utvalget vil spesielt fokusere på tilbudet av skip for enhetslast og hva endret havnestruktur og -funksjon vil bety for denne type skip og de krav de vil stille til godsomslag og effektivitet for å betjene havner.

Videre vil mulighetene for organiseringen av intermodale transportopplegg (sjø/land) være viktig forutsetninger når det gjelder tilpasning til eventuell ny havnestruktur.

Endringer av havnestruktur må være knyttet til transportorganisering og logistiske tilpasninger i hele transportkjeden. Utvalget vil legge vekt på å se sine forslag ut fra slike sammenhenger som vil kreve forholdsvis inngående analyser, med vekt på analyser av konkurranseflater både mellom havnene i

regionen og i forhold til rene landbaserte løsninger. Dette kan eksempelvis være landtransport til eller fra havner utenfor Oslofjordregionen og/eller landtransport til eller fra kontinentet.

1.5.3.2 Havneutvikling i lys av og areal- og miljøpolitikk

Havnenes vekstpotensiale (kapasitet til å håndtere mer gods) vil kunne være begrenset av foreliggende kommunale planer og målsetninger tilknyttet arealbruk, miljø (støy, utslipp, etc.) og utvikling av maritime arealer i eller i tilknytning til byene. Slike mulige konfliktforhold vil utvalget få avdekket for hver av de aktuelle havner.

Likeledes vil kapasitet og andre forhold ved det landbaserte transportnettet som er tilknyttet havnene, være viktige premisser for tiltak rettet mot endringer i godsstrømmer. Trafikkøkning over havnen vil føre til større trafikkbelastning på veg, og det vil bli undersøkt i hvilken grad trafikkøkninger er akseptable og/eller kan absorberes – både trafikkmessig og miljømessig – innenfor eksisterende vegsystemer, spesielt innen tettbygde områder i og omkring den enkelte havn. Det vil i denne sammenheng også bli undersøkt om det vil være nødvendig med investeringstiltak for bane/veg. Her vil koblingen til arbeidet med Nasjonal transportplan være avgjørende.

1.5.4 Konsekvensvurderinger

Mandatets del 2 omfatter konsekvensvurderinger av eventuelle forslag til endret havnestruktur og tiltak i havnene. De vil omfatte transportavvikling, næringsøkonomi, arealbruk, byutvikling og miljø, sikkerhet og beredskap av tiltak i havnene. Spesielt vil konsekvenser ved endret fordeling av godsmengder over Oslo havn bli behandlet.

De foreslåtte konsekvensvurderingene i henhold til mandatet er svært omfattende med mindre man begrenser omfanget av foreslåtte tiltak og/eller det viser seg at mulighetsområdet for aktuelle tiltak er begrenset. Utvalget ser det slik at mandatet legger opp til at konsekvenser av ulike tiltak/scenarier for utviklingen i havnene i regionen skal drøftes. Hvilke scenarier som er aktuelle å drøfte vil bli avhengig av kartleggingsfasen. Når det gjelder mulige tiltak i de enkelte havnene, legger utvalget til grunn at det særlig er arealsituasjonen/arealbruken som vil stå sentralt i utvalgets drøftinger.

I forhold til vurderingene av konsekvenser av flytting av gods fra Oslo havn mener utvalget at det først må gjøres en streng vurdering av behovet for flytting av gods fra Oslo havn. Det vil måtte tas hensyn til:

1. Struktur, fleksibilitet og preferanser i tilbud og etterspørsel og
2. Kapasitet og effektivitet (håndteringsevne) i Oslo havn og i potensielle avlastningshavner

På grunnlag av en slik analyse vil utvalget i neste fase avdekke beskrankninger og/eller potensielle konfliktsituasjoner knyttet til byutvikling, areal- og miljøpolitikk og landverts transportavvikling i de havner som eventuelt vil kunne avlaste Oslo havn. De sikkerhets- og beredskapsmessige forhold ved disse havnene finner imidlertid utvalget ikke å kunne ta opp i noen særlig bredde.

Siste fase vil da omfatte vurderinger av næringsøkonomiske konsekvenser for berørte kommuner/regioner av eventuell flytting av havneaktiv-

iteter. Utvalget vil vurdere næringsøkonomiske konsekvenser i to hovedperspektiver:

- næringslivsaktivitet og sysselsetting i transportsektoren knyttet til den enkelte havn
- næringslivets transporttilbud, transportkostnader, konkurransedyktighet og avhengighet av havnetilbudet

Utvalget legger til grunn at vurdering av de mer langsiktige og generelle næringsøkonomiske konsekvenser kun i begrenset grad vil være mulig innenfor den angitte tidsramme for arbeidet.

1.5.5 Havnesamarbeid og havnestruktur: Behov og muligheter

Mandatets del 3 fokuserer på administrative og organisatoriske sider ved endringer i havnestruktur og ved utvidet havnesamarbeid. Det skal utredes hvilke muligheter som kan være aktuelle for både funksjonelt og administrativt samarbeid mellom havnene og deres vertskommuner i regionen. Forslag om samarbeid og organisering skal omfatte både kortsiktige tiltak og skisse til framtidig havnestruktur.

Hvilke alternativer som er aktuelle, eventuelt bør prioriteres, vil bli basert på en samlet vurdering av positive og negative konsekvenser.

Det er to hovedtyper av føringer som vil bli lagt til grunn for vurderinger under denne del av mandatet. For det første er det avhengig av hvilke endringer i havnestruktur det kan vise seg å være behov for. For det andre gjelder det hvilke løsninger man anser som ønskelige og mulige.

Her vil det bli innhentet erfaringer fra inn- og utland samt at det vil bli vurdert aktuelle alternativer i forhold til såvel kommuneloven som havne- og farvannsloven. I tråd med mandatet vil utvalget legge hovedvekt på løsninger basert på funksjonelt og administrativt samarbeid mellom kommuner om havneoppgaver i regionene. Sentralt her står spørsmålet om hvilke samarbeidsformer som faktisk er aktuelle innenfor dagens regelverk. En juridisk avklaring av dette vil bli utarbeidet for utvalget da mandatet forutsetter at forslag til samarbeidsformer skal holdes innenfor dagens regelverk. Dette inkluderer også en avklaring av mulige konflikter mellom en felles og samordnet havneløsning i regionen og et selvstendig forretningsmessig og økonomisk ansvar for hver enkelt havn.

I denne sammenheng vil det bli innhentet erfaringer fra interkommunale samarbeidsformer innen regionen (Borg, Drammen, Grenland) og ellers i landet (f eks Karmsund, Bergen).

1.5.6 Utvalgets arbeidsmåte og arbeidsoppgaver

Utvalget baserer seg på månedlige arbeidsmøter fra og med juni 1998. Et sekretariat, bestående av representanter fra Fiskeridepartementet (FID) og Transportøkonomisk institutt vil stå for gjennomføring av oppgaver og saksforberedelse foran hvert møte. Sekretariatet vil bli tilført nødvendig kompetanse og arbeidskapasitet fra øvrige aktuelle departementer etter behov. Sekretariatet vil bistå utvalget med utarbeidelse av utvalgets innstilling og utgivelse av eventuelle delrapporter.

Tidlig på høsten 1998 vil utvalget gjennomføre møter med kommuneadministrasjon/politisk ledelse og havnemyndigheter i alle de 11 kommunene i regionen som har trafikkhavn. Eventuelt også med andre vertskommuner.

Vesentlige deler av arbeidet med kartlegging og konsekvensvurderinger vil bli utført på kontrakt av eksterne konsulenter. Dette gjelder både analyser på grunnlag av eksisterende utredninger og tilgjengelig datamateriale, og nye utredninger som inkluderer innsamling av nytt materiale.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Utredningens innhold og utvalgets mandat

Utredningen presenterer utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til det mandat som ble gitt for arbeidet. Utvalget har kartlagt dagens situasjon i Oslofjordregionen med hensyn på havnenes lokalisering, aktiviteter, arealbruk samt overordnede samfunnsinteresser knyttet til byutvikling og miljøpolitikk. Kartleggingen omfatter havnenes effektivitet og kapasitet, godsstrømmer og tilknytning til det øvrige samferdselsnett. Oslofjordregionen omfatter i denne sammenheng området fra svenskegrensen til og med Grenland.

Utvalgets innstilling inneholder også forslag til framtidig havnestruktur og hvordan denne kan organiseres. Utvalget har vurdert behov og muligheter for et utvidet havnesamarbeide i Oslofjordregionen.

Utvalget har i tillegg vurdert transportmessige, miljø- og arealmessige samt næringsøkonomiske konsekvenser av ulike tiltak i havnene og endret havnestruktur. Utvalget har videre spesielt vurdert konsekvenser og forhold ved alternative fordelinger av godstrømmene som går over Oslo havn, og man har lagt vekt på et langsiktig perspektiv i disse vurderinger.

Utvalget har avgrenset vurderingene til enhetslastet gods. Med enhetslastet gods menes gods som transporteres i containere eller i semitrailere med eller uten egen trekkvogn. Dette kan betraktes som teoretisk flyttbart gods i den forstand at markedsaktørene har reelle valgmuligheter med hensyn til bruk av havn i Oslofjordregionen. Utvalget legger til grunn at endret havnestruktur vurderes i forhold til import og eksport av slikt gods.

Det ligger klart i mandatet at det med endringer i havnestruktur siktes til muligheter for reduksjon av enhetslasthåndtering i Oslo havn og økt trafikk over de øvrige havnene i regionen. Utvalget har lagt til grunn at en eventuell begrensning av kapasitet i Oslo havn i forhold til dagens havneanlegg og/eller i forhold til de planer Oslo havnevesen har lagt fram, kun vil gjelde terminaler for lo/lo og ro/ro håndtering av containere, *utenom* den kapasitet utenlandsferjene representerer for enhetslaster. Håndtering av bulkgoods tas ikke opp i utvalgets vurderinger. Bulktrafikken er i mindre grad flyttbar, og utvalget forutsetter at industrikaier og andre bulkanlegg utvikles videre i tråd med de funksjoner de fyller i dag. Når det gjelder Oslo havn er slike aktiviteter for øvrig heller ikke foreslått nedlagt i Oslo kommunes utredning «Fjordby eller havneby?».

2.2 Hovedutfordringene for havneutvikling i Oslofjordregionen

Utvalget har lagt til grunn at mandatet for arbeidet ber utvalget vurdere behovet for en endring i havnestrukturen i Oslofjordregionen, samt skissere tiltak med sikte på en slik eventuell endring. Utvalget har derfor formulert hovedutfordringene for arbeidet til å være:

1. Tilretteleggelse av havnetilbudet i Oslofjordregionen for å ivareta sjøtransportens fortrinn som miljøvennlig transportform og for å ivareta dens

- konkurransedyktighet i forhold til andre transportformer.
2. Vurdere løsninger med hensyn til bruk av areal til havneformål i de aktuelle trafikkhavner i Oslofjordregionen i forhold til lokale arealkonflikter og miljøhensyn.
 3. Vurdere havnetilbudet i Oslofjordregionen i lys av næringslivets internasjonale konkurranseevne.

Utvalget mener at disse hensyn reflekterer målsetninger som trekker i ulik retning. Dette understrekes av at havnenes vekst og utvikling påvirkes innenfor et aktivt konkurransemarked, mens oppgavene både for lokale og sentrale myndigheter er av tilretteleggende karakter. Det er derfor en betydelig utfordring å legge opp til en havnestruktur som ivaretar de ulike overordnede hensyn på en best mulig måte sett under ett.

Utvalget har sett det som sin oppgave å framskaffe og vektlegge faglige argumenter for og i mot alternative løsninger for den framtidige havnestruktur i Oslofjordregionen. Det vil si at det er fokusert på løsninger som både ivaretar nærings- og miljømessige hensyn på kortere sikt, og som samtidig sikrer et framtidig handlingsrom.

2.3 Alternativer for framtidig havnestruktur

Utvalget har valgt å konsentrere sine vurderinger om følgende alternativer for videre havneutvikling i regionen:

1. Utvikling av Oslo havn som medfører en utbygging innenfor rammen av havnevesenets strategiplan.
2. Begrenset utbygging av Oslo havn, med vekt på utvikling i de øvrige havner i regionen.
3. Håndtering av enhetslaster opphører på sikt i Oslo havn og nødvendig kapasitet sikres gjennom etablering av ny havn for enhetslaster i regionen.
4. Håndtering av enhetslaster opphører på sikt i Oslo havn og nødvendig kapasitet sikres gjennom markedsmessig fordeling og utbygging i de øvrige havner i regionen.

Utvalget legger i utgangspunktet til grunn tre ulike tidsperspektiver for den framtidige havnestruktur. Det mest kortsiktige perspektiv omfatter det første tiåret, det vil si fram til omtrent 2008-2010. Det mest sentrale perspektivet i utvalgets vurderinger, omfatter perioden fram til omkring 2020. Tidshorisonten i Oslo havns strategiplan strekker seg fram til dette året, det samme gjelder foreliggende prognoser. Det tredje tidsperspektivet strekker seg utover 2020.

2.3.1 Kort sikt: Perioden fram til 2008/2010

Vedtatte planer og utbyggingsmuligheter regnes å kunne ta unna den forventede trafikkvekst. Utvalget foreslår ikke tiltak utover eksisterende planer med sikte på konkrete endringer i havnestrukturen i denne perioden.

2.3.2 Mellomlang sikt: Perioden 2010-2020

Dette er et kritisk tidsperspektiv fordi det er i dette tidsrom det i følge Oslo havnevesens strategiplan må foretas betydelige utvidelser av havnearealene for å kunne ta unna forventet trafikkvekst, og for å kunne frigjøre andre

havnearealer til byutviklingsformål. Samtidig vil samlet forventet trafikkvekst i regionen nærme seg de kapasitetsgrenser man kan forvente ut fra eksisterende planer i de enkelte havner. Det er derfor innenfor dette tidsperspektiv at de ulike løsninger for endret havnestruktur først og fremst er blitt vurdert.

2.3.3 Lang sikt: Perioden fra og med 2020

Utvalget har vurdert forventet trafikkutvikling utover 2020, men i liten grad diskutert kapasitetsmessige løsninger. Mulighetene for å sikre økt kapasitet etter 2020 vil være svært ulike i de ulike alternativene utvalget har vurdert. Samtidig er det så stor usikkerhet om trafikkveksten så langt fram i tid at utvalget ikke har sett det som nødvendig å vurdere løsninger, men har lagt vekt på at man beholder et reelt handlingsrom også for tiden etter 2020.

2.4 Utvalgets hovedkonklusjoner og anbefalinger

2.4.1 Hovedkonklusjoner

Innenfor det handlingsrom utvalget har definert, har utvalget trukket følgende hovedkonklusjoner:

1. Utvalget anbefaler at det legges til rette for at håndteringen av enhetslastet gods i Oslofjordregionen, bortsett fra rene lokale funksjoner, skal foregå innenfor en framtidig havnestruktur som omfatter tre hovedhavneområder.

Dette innebærer organisering i tre interkommunale havner. En aktuell modell vil være:

- Oslo og Drammen (og eventuelt Moss)
- Grenland og Larvik
- Østfoldhavnene; Borg, Halden (og eventuelt Moss).

Denne modellen tar utgangspunkt i at det bør være en naturlig geografisk organisering. Dels ut fra at havnene har sammenfallende lokale funksjoner innen sine respektive deler av Oslofjordregionen, og dels ut fra hensynet til en geografisk fordeling i regionen av kapasitet til å konkurrere om mer nasjonale transportoppgaver.

Utvalget vil imidlertid understreke at det ikke har tatt konkret stilling til fordeling av trafikk mellom havnene. Dette må vurderes på grunnlag av utviklingen i markedet og videre planlegging etter plan- og bygningsloven og Nasjonal transportplan.

2. Utvalget anbefaler at håndteringen av lo/lo- og ro/ro-skipet containergods i Oslo havn opprettholdes.
3. Utvalget anbefaler ikke full utbygging slik Oslo havnevesens utviklingsplan angir for perioden 2010-2020. Den arealmessige kapasitet i de østlige deler av havnen bør begrenses til de utfyllinger Oslo havnevesen har foreslått før denne perioden.
4. Utvalget anbefaler ikke at det etableres en ny havn i tillegg til de eksisterende havnene.

Bakgrunnen for anbefalingene er en avveining av følgende forhold:

- Økninger i transportarbeid på veg, med de økte utslipp og økte transportkostnader dette medfører, bør i størst mulig grad unngås.
- Havneløsningene bør sikre næringslivet best mulige logistikk-løsninger.

- Det bør tilstrebes en rimelig fordeling av lokale miljøbelastninger som oppstår ved håndtering av enhetslaster i Oslo og de øvrige aktuelle kommuner.
- Løsningene bør bidra til en geografisk sett jevn utvikling av næringsaktiviteter i regionen.
- Utbygging av havnekapasitet bør skje med sikte på en optimal utnyttelse av de arealmessige og finansielle ressurser i havnene i regionen.
- Det skal være mulig å utvikle deler av både Oslos og andre kommuners byutviklingsplaner.
- Det må tas hensyn til kapasitetsbehov i henhold til sivil og militær beredskap.
- Det må sikres et handlingsrom og fleksibilitet på lang sikt.

2.4.2 Framtidig havnestruktur bør fortsatt innebære containerhåndtering i Oslo

Den gjennomgang av kapasiteten i havnene i regionen som utvalget har utført, konkluderer med at det teoretisk vil være mulig å betjene containerhåndtering over disse havnene i hvert fall fram til 2020 selv med en eventuell nedlegging av containerhåndteringen over Oslo havn.

Utvalget mener likevel at det er sterke grunner til at lo/lo- og ro/ro-aktivitetene i Oslo havn bør opprettholdes. Det tilbudet ferjene vil kunne representere i framtiden vil være svært begrenset i forhold antatt etterspørsel etter sjøtransport for enhetslaster. Det anbefales derfor at det gis muligheter for en utvikling av en arealmessig kapasitet som i hovedtrekk bør følge Oslo havns strategiplan for perioden fram til og med 2008.

Utvalget mener at alle havnene i Oslofjorden, *inkludert Oslo*, har en viktig rolle å spille for å gi sjøtransporten best mulig muligheter for å betjene næringslivet. Hensynet til næringslivets konkurransevne og tilretteleggelse for mest mulig miljøvennlig godstransport innebærer altså at det bør opprettholdes et godt havnetilbud for enhetslastet gods i Oslo. En nedleggelse av slik virksomhet i Oslo havn vil innebære lengre transportdistanse på veg og økte kostnader for import- og eksportrettede virksomheter både i Oslo og i en rekke andre områder som i dag har Oslo havn som nærmeste og beste løsning. Nåværende arbeidsdeling mellom de enkelte havnene har en bakgrunn i markedstilpassede logistikk-løsninger. Utvalget mener derfor at det vil bli for dårlig kvalitet på havnetilbudet i Oslofjorden sett under ett med en nedleggelse av containeraktivitetene i Oslo.

Utvalget mener videre at et effektivt havnetilbud i Oslo bidrar bedre til å ivareta hensynet til miljøvennlig transportavvikling enn en ensidig satsing på havner utenfor Oslo, som kan innebære nær en fordobling av transportarbeidet på veg i forbindelse med frakt av gods til og fra havnene. Det anses per i dag som urealistisk at transporter til Oslo fra andre havner i regionen i omfattende grad ville kunne gå med jernbane fordi jernbanen har begrenset konkurransekraft på korte distanser.

Utvalget har lagt til grunn at lokal miljøbelastning må fordeles på flere områder og at mulighetene for utvikling av gode by- og bomiljøer ikke må betraktes som et isolert Oslobehov. Oslo bør altså ikke ensidig kunne overlata ansvaret for de belastninger havnevirksomhet medfører til andre områder.

Utvalget ser det også som et vesentlig argument at Stortingets klassifisering av Oslo som nasjonal havn (St meld nr 46 1996-97) innebærer en forplik-

telse for Oslo kommune som havneeier til å sikre et nasjonalt havnetilbud med tilstrekkelig kapasitet og effektivitet.

Utvalget har også vurdert hensynet til sivil og militær beredskap. Dette hensynet ivaretas best ved at det er tilstrekkelig kapasitet fordelt på flere større havner, inkludert Oslo. Uten containerhåndteringskapasitet i Oslo havn vil det være vanskelig å ivareta hensynet til både beredskapsmessig kapasitet og kapasitet til ordinær sivil varetransport.

2.4.3 Utvalgets vurdering av utbygingsgrad i Oslo

Utvalget anbefaler at man for perioden etter 2008/2010 bibeholder den arealmessige kapasitet som utbyggingen som igangsettes i perioden fram til 2009 gir, slik det er angitt i Oslo havnevesens plan. Utvalget forutsetter likevel at Filipstad frigis til byutviklingsformål innen 2020. Utvalget baserer anbefalingene på vurderinger av framtidig fordeling av vekst og muligheter for økt arealproduktivitet i havnevirksomheten.

Det anbefalte forslag gir etter utvalgets vurdering en arealmessig kapasitet som gir Oslo havn mulighet til å håndtere et containeromslag som er to og en halv til tre ganger større enn volumet i 1997. Etter utvalgets oppfatning er de ulike elementer i Oslo havnevesens strategiplan tilstrekkelig fleksible til at akseptable løsninger for enhetslastet gods kan etableres med sikte på en hensiktsmessig godshåndtering også etter 2008 innenfor de arealmessige kapasitetsbegrensninger som utvalget tilrår.

Utvalget begrunner sitt forslag om en arealmessig begrensning på den framtidige kapasitet i Oslo havn for det første med hensynet til lokale miljøbelastninger og byutviklingsplaner i Oslo. For det andre vil en slik anbefalt begrensning bidra til å redusere usikkerheten i de øvrige havner med hensyn til å framtidig utbygging av kapasitet for containerhåndtering.

Full utbygging i Oslo havn etter strategiplanen innebærer blant annet utfyllinger i havnebassenget ved Kongshavn og Ormsund/Bekkelaget på om lag 145 dekar hvert sted. Utvalget mener at det kan være betydelige miljø- og naturmessige ulemper forbundet med utfyllinger av den størrelsesorden det totalt sett er lagt opp til. Man bør derfor fortrinnsvis utvikle eksisterende/tilgjengelige arealer i andre havner.

Utvalget er av den oppfatning at kostnadene ved arealutvidelser gjennom utfyllinger i Oslo havn vil kunne være høyere enn i de øvrige havner, hvor opparbeiding av havnearealer i mindre grad innebærer utfylling og nye kai- fronter.

Utvalget mener at en framtidig utvikling med tre hovedhavneområder i Østlandsregionens havner vil kunne gi en geografisk jevnere utvikling av næringsrettede aktiviteter. Det vil ikke være heldig dersom Oslo utvikles til en enda mer dominerende havn i regionen enn den er i dag. Oslo havnevesens strategiplan representerer etter utvalgets mening et signal til transportørene om å satse på konsentrasjon av aktivitetene, og et signal til de øvrige havner og kommuner om tilbakeholdenhet med hensyn til framtidige investeringer. Utvalget mener at en «trepunktsløsning» i Oslofjorden vil gi sjøtransporten best muligheter for å betjene næringslivet.

Utvalget vurderer de løsninger som er foreslått slik at man delvis imøtekommer både Oslo havns planer og de visjoner som er innbakt i utredningen «Fjordby eller Havneby» med hensyn til å vitalisere fjordbyen. Dessuten imøtekommer løsningen også målsetningen om fordeling av vekst på havnene

og begrensning av miljøproblemer i de øvrige havner som er aktuelle for håndtering av containertrafikk.

2.4.4 Utvalgets forutsetninger for begrenset utbygging i Oslo

Utvalgets anbefaling om begrenset utbygging i Oslo utover et ti års perspektiv er gjort under følgende forutsetninger:

- Interkommunale havnedistrikter må etableres etter utvalgets anbefalinger, om nødvendig med bruk av statlig pålegg med hjemmel i havne- og farvannsloven.
- Det må forutsettes at de respektive kommuner gir reguleringsmessig aksept for å utvikle havnene innenfor de foreslåtte interkommunale samarbeidsorganer til moderne containerhavner med den kapasitet som er nedfelt i de respektive havners strategiplaner.
- Staten, fylkeskommunale og lokale myndigheter må prioritere de planlagte infrastrukturtiltak på vegsiden for å sikre god tilgjengelighet og en minst mulig miljøbelastende trafikkavvikling mellom havnearealene og stamvegnettet. Når det ikke er stilt krav om jernbanetiltak, er dette fordi utvalget har lagt til grunn at jernbanen vil spille en beskjeden rolle i transportene til og fra havnene fordi jernbanen har begrenset konkurransekraft på korte distanser.
- De framtidige trafikkvekstrater må ikke bli vesentlig større enn i de prognoser utvalget har lagt til grunn som plangrunnlag.
- Dersom disse forutsetningene ikke langt på vei kan innfris, vil det gi grunnlag for en revurdering av den begrensning utvalget har anbefalt for arealer til håndtering av enhetslaster i Oslo havn.

2.4.5 Utvalget foreslår opprettelse av tre interkommunale havner

I forhold til den foreslåtte tilretteleggelse for en mer balansert havneutvikling i regionen mener utvalget at det er ønskelig at det på sikt utvikles tre hovedhavneområder for håndtering av enhetslastet gods. Hensikten er å skape tilstrekkelig store havneenheter for å kunne sikre effektiv drift og konkurranse mellom havnene, oppnå høy anløpsfrekvens, sikre finansielt grunnlag til investeringer og koordinere investeringer. Derved vil man bedre kunne oppnå et bedre havnetilbud og lave kostnader for brukerne. Samarbeidsformen må derfor være forpliktende, noe som innebærer organisering i interkommunale havner.

Foruten Oslo havn betyr dette ett havnesamarbeid i Østfold og ett i Vestfold/Grenland. Det utvidete havnedistrikt i Østfold bør omfatte Halden, Borg og eventuelt Moss. På vestsiden av fjorden bør man i første rekke følge opp initiativene som er i gang for å etablere et felles havnedistrikt for Grenland og Larvik.

Drammen havn er geografisk og trafikkmessig i en viss særstilling i forhold til de andre havnene. Havnen er relativt høyt spesialisert, blant annet når det gjelder import av biler og frukt og grønnsaker. Utvalget mener at havnen bør utvikle disse og eventuelt flere spesialområder gjennom et bredt samarbeid med de øvrige havnene. Den tydelige arbeidsdeling havnen har i forhold til Oslo havn, samt den planlagte utvikling av betydelige containerarealer, gjør at Oslo bør vurderes som en aktuell hovedsamarbeidspartner. Når det gjelder Moss, bør man vurdere om det kan være et hensiktsmessig alternativ at denne

havnen inngår i et «indre fjord» samarbeid med Oslo og Drammen i stedet for å knyttes til de øvrige Østfoldhavner.

Utvalget er oppmerksom på at også andre kommuner i regionen kan være interessert i å delta i interkommunale havneselskaper. Disse har imidlertid relativt små mengder av containere og andre enhetslaster. Utvalget har ikke vurdert samarbeidsløsninger hvor disse inngår, men ser ingen grunn til at det ikke skulle åpnes også for disse innen de foreslåtte hovedhavneområder.

Etablering av interkommunale, regionale samarbeidsløsninger bør settes som krav fra statens side for å kunne prioritere de nødvendige vegløsningene for sammenknytning av havnene med stamvegnettet. Derfor må man innenfor de antydde hovedhavneområder spesielt bli enige om hvordan oppgavene skal ivaretas, noe som vil være et viktig og nødvendig beslutningsgrunnlag for den statlige prioritering i Nasjonal transportplan.

Utvalgets anbefalinger forutsetter at de berørte kommunene inngår forhandlinger med sikte på interkommunale samarbeidsløsninger slik utvalget har anbefalt. Utvalget anbefaler at Fiskeridepartementet om nødvendig bør medvirke med sikte på å få slike samarbeidsløsninger på plass. Dette er en helt nødvendig forutsetning for utvalgets anbefalinger, og staten må pålegge kommunene å inngå slikt samarbeid, med hjemmel i Havne- og farvannsloven, dersom man ikke frivillig kan få etablert slike løsninger.

2.4.6 Utvalget anbefaler ikke ny havn for enhetslaster

Utvalget anbefaler ikke etablering av ny havn for enhetslaster, verken som fellehavn for hele regionen eller som en avlastningshavn for Oslo havns lokale og nasjonale funksjoner. Utvalget har her lagt vekt på ivaretagelse av sjøtransportens miljømessige egenskaper i forhold til vegtransport og næringslivets behov for nærhet til transportkorridorene. Man ville i et slikt alternativ også stå overfor et vanskelig lokaliseringsspørsmål, med hensyn til framskaffelse av egnede arealer, lokale miljøbelastninger i de berørte områder og det alminnelige hensyn til friluftslivet i Oslofjorden.

Det alternativet utvalget har vurdert er en havn som i første rekke ville fungere som avlastningshavn for Oslo, som et alternativ til løsningen med å spre trafikken på de øvrige havner i regionen. En slik havn anses heller ikke som noe realistisk eller godt alternativ. Det kan i stedet opparbeides tilstrekkelig kapasitet i de eksisterende havner innenfor de tidsperspektiver utvalget har lagt til grunn, dessuten vil sannsynligvis etablering av en ny havn være et vesentlig dyrere alternativ enn å satse på kapasitetsutvikling i de eksisterende havner.

Ut fra de arealressurser som foreligger, samt muligheter på sikt for å ta i bruk arealeffektiviserende teknologi, anser ikke utvalget kapasitet som et generelt problem.

2.5 Trafikkutvikling, kapasitet og kapasitetsbehov i Oslofjordregionen

Det har vært et helt sentralt forhold i utvalgets arbeid å vurdere framtidig trafikkutvikling av enhetslastet gods innenfor hele Oslofjordregionen. Vurderinger av kapasitetsbehov, formulering av alternativer og ikke minst konsekvenser av alternative løsninger avhenger helt og holdent av hvilke scenarier som legges til grunn. Dette gjelder i første omgang den totale etter-

spørselen mot regionens havner, men også forhold knyttet til fordelingen på de enkelte havner.

Utvalget har vurdert foreliggende prognoser som alle er framstilt i forbindelse med utredninger om Oslo havns framtid:

- NIBRs prognoser (NIBR-prosjektrapport 1997:8) for omlasting av stykk-gods
- Oslo havnevesens prognoser for vekst i containertrafikk (1997)
- ECONs beregninger av containervekst i Oslofjordhavnene (1997)

Utvalget har forholdt seg til to ulike prognoser. Det foreligger kun en prognose for hele regionen samlet, som er utarbeidet av ECON for utredningen «Fjordby eller havneby?». ECON har lagt til grunn en årlig vekst på 5 prosent til og med 2010 og 6 prosent fra 2011 til 2020. For regionen totalt sett innebærer dette at totalvolumene øker fra 317,000 TEU¹ i 1997 (eksklusive ferjetrafikken til/fra Oslo) til 542,000 TEU i 2008 og til 1040,000 TEU i 2020. Den andre prognosen, presentert av Oslo havnevesen, angir et containervolum over Oslo havn alene i 2020 på i overkant av 800,000 TEU.

Disse prognosene er ikke direkte sammenliknbare. Utvalget har tatt utgangspunkt i ECONs prognose, men har i konsekvensberegningene også tatt hensyn til en mulig framtidig etterspørsel rettet mot Oslo havn som er i samsvar med Oslo havnevesens prognose. Dette er gjort ved å definere to mulige framtidbilder. I framtidsbilde 1 forutsettes at om lag halvdelen av samlet etterspørsel i regionen vil rette seg mot Oslo havn i 2020, i framtidsbilde 2 forutsettes at 75 prosent vil rette seg mot Oslo og 25 prosent mot de øvrige havner. Framtidsbilde 2 samsvarer med Oslo havn sin prognose når det gjelder trafikken over Oslo havn.

Både ECONs prognose og Oslo havnevesens prognose forutsetter sterk vekst. Antall containere (TEU) over havnene i regionen var i 1997 om lag 335,000 (inkludert innenlandsk transport og ferjene i Oslo), herav 183,000 over Oslo havn.

Ut fra de informasjonen som foreligger i reguleringsplaner og strategiske planer i de enkelte havner kan man regne med framtidige kapasitetsmuligheter i regionens havner som vist i tabell 2.1. I tillegg kommer den arealmessige kapasitet utvalget har foreslått for Oslo i framtiden, som innebærer en mulig håndteringskapasitet på minimum 400,000 TEU per år.

1. TEU = Twenty-foot Equivalent Unit. En standard container er 20 eller (oftest) 40 fot. Antall containere er altså uttrykt som 20-fots enheter, det vil si at en 40 fots container er lik 2 TEU.

Tabell 2.1: Mulig kapasitet i de enkelte havner utenfor Oslo.

Havn	Ant. TEU 1997	Maksimal kapasitet i dag	Samlet planlagt areal i dekar	Forutsatt teknisk arealutnyttelse	Mulig framtidig kapasitet TEU
Borg	33600	105000	385	0,6 TEU/m ²	230000
Moss	32200	35000	70	1,0 TEU/m ²	70000
Halden	25000	30000			30000
Drammen	600	20000	150	1,0 TEU/m ²	150000
Tønsberg	5000	15000			20000
Larvik	13500	40000	210	0,7 TEU/m ²	150000
Grenland	42000	190000	490	1,0 TEU/m ²	490000
Sum	151900	425000			1130000

Utvalget presiserer at de kapasitetsvurderinger som er gjort i forhold til arealutnyttelse vil være forbundet med en viss grad av usikkerhet. Det vil også måtte tas forbehold knyttet til faktisk gjennomføring av utbyggingene i de enkelte havner.

Med de angitte vekstanslag som ECONs beregninger skisserer, og foreliggende planer for de enkelte havner, anser utvalget at regionen totalt sett vil ha nok kapasitet til å møte den forventede vekst. Kapasiteten vil imidlertid nærme seg full utnyttelse i 2020 dersom man avviker aktivitetene i Oslo.

2.6 Tilrettelegging for konkurransedyktig og miljøvennlig transport

Utvalgets beregninger viser at nedleggelse av all containerhåndtering i Oslo havn utenom ferjetrafikken vil føre til at transportarbeidet på veg til og fra havnene øker med 250 millioner tonnkilometer dersom man legger til grunn en etterspørsel på om lag 520,000 TEU i Oslo i 2020 (framtidsbilde 1), og 460 millioner tonnkilometer dersom man legger til grunn en etterspørsel på 775,000 TEU (framtidsbilde 2). Dette innebærer økninger i transportarbeidet på henholdsvis 60 prosent og 90 prosent i de to framtidbilder i forhold til om det hadde vært tilstrekkelig kapasitet i Oslo. Dette motsvares delvis av en reduksjon av transportarbeidet på sjø, men samlet medfører dette at kostnader i form av økte utslipp, økt støy, større vegslitasje og flere ulykker øker med fra 67 til 106 millioner kroner per år.

Utvalget framhever betydningen av at tilstrekkelig kapasitet i havnene er en hovedforutsetning for at sjøtransporten skal beholde sin posisjon som den sentrale transportform for enhetslastet gods til og fra kontinentet i forhold til for eksempel transport på veg. Kapasitet innebærer i denne sammenheng både den tekniske utrustning i havnene, arealer til håndtering av enhetslaster og vegtilknytning (eventuelt bane) uten fordyrende flaskehalser. Utvalget vil i denne sammenheng påpeke betydningen av at det foreligger tilstrekkelig kapasitet også i havnene utenfor Oslo. Dette krever at havnene også på lang sikt sikres tilstrekkelige utvidelsesmuligheter, noe som er kommunenes ansvar.

Et godt havnetilbud inkluderer også god tilgjengelighet til havnene. Det er derfor etter utvalgets mening nødvendig at tilknytningen mellom havnene og det øvrige samferdselsnettets legges til rette for å bidra til at man oppnår de miljømessige gevinster sjøtransporten kan gi.

Gode havnetilbud i alle deler av Oslofjordregionen er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for at transportene avvikles mest mulig miljøvennlig. Næringslivets tilpasning gjøres på grunnlag av en rekke faktorer, som for eksempel anløpsfrekvens og effektiv godshåndtering i havnene. Det er derfor viktig at slike krav møtes i flere havner slik at det vil være fordelaktig å velge nærmeste havn.

2.7 Næringslivets konkurransekraft og utviklingsmuligheter

Den framtidige utviklingen av havnetilbudet i Oslofjordregionen må ta hensyn til næringslivets internasjonale konkurransekraft. Likeledes at havnestrukturen spiller en viktig rolle for utviklingen av næringslivet i de enkelte regioner.

Kostnadene til logistikk og transport er betydelige i norske eksportnæringer, og det er av stor betydning for norsk industris konkurranseevne at sjøtransporttilbudet legges til rette slik at transportsystemet for norske eksportbedrifter og importører blir mest mulig effektivt. Nedleggelse av containerhåndtering i Oslo har utvalget beregnet til å gi merknadene i transport på henholdsvis 300 og 387 millioner kroner per år, eksklusive alle avgifter og subsidier i de to framtidbilder man har lagt til grunn. Det er ikke beregnet hva endringer i totale logistikkostnader vil kunne beløpe seg til, og hvordan disse fordeler seg på import- og eksportrettede aktiviteter.

Målsetningen i moderne logistikk er å sikre en helhetlig vareflyt med lavest mulig total kostnader og mest mulig pålitelig leveringsservice. Det betyr at hele transportkjeden fra avsender til mottaker ses i sammenheng.

De faktorene utvalget mener bør tillegges stor vekt er for det første nærhet til et godt havnetilbud. Dette innebærer både et spredt havnemønster og at havnene bør være lokalisert slik at man får færrest mulig omlastninger og minst mulig avvik i forhold til korteste transportdistanse. Det må her forutsettes at det er en akseptabel anløpshyppighet og tilstrekkelig effektiv håndtering i havnen.

Det er også av stor betydning at havnestruktur og anløpsmønster legges opp slik at man best mulig kan tilpasse seg varestrømmene i import og eksport for å oppnå retningsbalanse i transportene. Dette gir best inntjening for linjerederiene og lavest transportkostnader på sjø for vareeierne. Linjerederiene vil i sine ruteopplegg søke en slik retningsbalanse, samtidig fungerer markedet slik at rederiene vil betjene de havner de ulike vareeierne ønsker å benytte. Situasjonen i regionen i dag er at det er et importoverskudd i Oslo og eksportoverskudd i de øvrige større havnene, som rederiene tilpasser seg ved flere anløpshavner per tur mellom Norge og det europeiske kontinent.

Utvalget mener at det er viktig å utvikle og opprettholde en slik balanse. Et variert havnetilbud og god betjening av de enkelte havner vil være et viktig bidrag til en jevnere fordeling av næringsutviklingen i regionen.

Generelle utviklingstrekk både på etterspørsel- og tilbudssiden i transportmarkedet har innvirkning på den framtidige havnestrukturen i regionen. Utvalget framhever økt internasjonalisering og økt konkurranse som viktige premisser for at næringslivet stadig endrer sine produksjons- og distribusjon-

sløsninger. Økt integrasjon og konsolidering av antall aktører i de fleste verdikjeder har innvirkning på markedet og på godsstrømmer. Ytterligere nordisk kjedeintegrasjon kan endre viktige premisser for distribusjonsmønsteret i Oslofjordregionen. Tilsvarende går trenden mot færre og større tilbydere innen transport – og spedisjonstjenester. Utvalget forventer at denne utviklingen vil fortsette i årene som kommer.

2.8 Hensynet til byutvikling, miljø og areal

Sjøkantarealer sentralt i byområdene er attraktive arealer, som det er knapphet på. Bruk av areal til havneformål innebærer fortrengning av andre byfunksjoner, og omvendt. Samtidig innebærer havnevirksomhet miljømessige ulemper i form av støy, trafikk til og fra havnene, lokal forurensing med mer.

På den annen side er havnevirksomhet tradisjonelt en vesentlig del av byenes næringslivspolitik. Her vil utvalget påpeke behovet for å skille mellom den lokale ønskeligheten av en viss økning i havnevirksomheten med tanke på lokal næringsutvikling og det å måtte ta et ansvar for store trafikkmengder uten lokal tilknytning utover hva havnene per i dag har innrettet seg på. Det er derfor sentralt at miljøbelastningen ved å ha havnevirksomhet i eller i nærheten av bolig- og tettstedsområder ikke ensidig pålegges enkelte områder.

Det er per i dag særlig i Oslo slike konfliktsituasjoner er tydeliggjort, i diskusjonen om fjordby eller havneby. Utvalget har imidlertid gjennom sine kartlegginger registrert at det også i de øvrige havnene eksisterer reguleringsskonflikter ved utvidelse av havnearealer i forhold til blant annet bomiljøer og natur- og friluftsinnteresser. Det er også registrert problemer forbundet med den lokale trafikken til og fra enkelte havner. Dette gjelder blant annet Moss (spesielt knyttet til ferjetrafikken Moss-Horten) og Borg (trafikken mellom E18 og Øra havn). Disse problemene krever en løsning uansett grad av havneutbygging, men utbygging av vegnettet må forseres i forhold til gjeldende riksvegplaner ved en realisering av havnenes kapasitetspotensiale. Når det gjelder byutvikling i Oslofjordens havnebyer utenom Oslo konstaterer utvalget at de respektive byer faktisk i stor grad ønsker å anvende sentrale områder ved sjøen til utvikling av næringsvirksomheter og havn.

Dette vil likevel si at hensynet til byutvikling, areal- og miljøpolitikk i Oslo må veies mot de samme hensyn i de øvrige havner og deres lokalområder. Hensynet til byutvikling, areal- og miljøpolitikk innen Oslo må også veies mot både hensynet til nasjonale/globale forurensingsmål og mot ulempene ved økt trafikkbelastning på hovedvegnettet på begge sider av Oslofjorden.

Utvalget har spesielt vurdert endringer i trafikkbelastninger på hovedvegnettet inn og ut av Oslo ved alternative endringer i havnestruktur. Dersom all aktivitet i Oslo nedlegges, får man en merbelastning i 2020 som vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2: Beregnet økning i antall tunge kjøretøyer på innfartsvegene til og fra Oslo. Ingen containerkapasitet i Oslo. 2020.

	Antall kjøretøyer per år		Antall kjøretøyer per virkedag	
	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2
Innfartsveger syd/øst	46250	120000	175	460
Innfartsveger syd/vest	350000	470000	1345	1810

Belastningen er substansiell, men relativt liten om man ser i forhold til den totale trafikk på disse innfartsvegene. Man skal imidlertid huske at dette er blant de tyngste kjøretøy som ferdes på vegene, og at disse vegsystemene i dag tåler lite ekstra trafikkbelastning. Ekstra trafikk på E18 (ved Høvik) i 2020 vil for eksempel utgjøre mellom 17 og 23 prosent av den yrkesdøgntrafikk av tunge kjøretøyer som ble målt i 1996. Denne trafikken vil fordele seg på E18 og Ring 3 før (inngående) og etter (utgående) passering Lysaker.

Tabell 2.3: Beregnet økning i antall tunge kjøretøyer på innfartsvegene til og fra Oslo. Kapasitet i Oslo 400000 TEU. 2020.

	Antall kjøretøyer per år		Antall kjøretøyer per virkedag	
	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2
Innfartsveger syd/øst	27500	97000	105	375
Innfartsveger syd/vest	57000	167200	220	640

Dersom man forutsetter at det i Oslo havn håndteres 400,000 TEU i 2020, blir den økte trafikkbelastning relativt mye lavere (tabell 2.3).

Belastningen blir kraftigst redusert på E18 vest fordi godset i langt mindre grad går til Grenland og Larvik i utvalgets anbefalte forslag til utvikling av Oslo havn enn når kapasiteten i Oslo blir satt til null. Ekstra trafikk på E18 (ved Høvik) i 2020 vil utgjøre mellom tre og åtte prosent av den yrkesdøgntrafikk (YDT) av tunge kjøretøyer som ble målt i 1996.

2.9 Oversikt over situasjon og planer i de enkelte havner

2.9.1 Oslo havn

Utvalget har spesielt vurdert forholdene knyttet til utviklingen i Oslo havn. Dels skyldes dette Oslo havn sin sentrale og etablerte rolle i avviklingen av de internasjonale transporter av enhetslaster i regionen, og dels konflikter med utgangspunkt i arealbruken for havnen.

2.9.1.1 Godshåndtering og funksjon

Godshåndteringen i Oslo havn er spredt på flere havneavsnitt. Lasting og lossing av stykkgoods skjer i Ormsund/ Bekkelagskaiene (lo/lo), Sørenga (ro/ro), Grønli (konvensjonelt gods) og på Filipstad/ Tjuvholmen. Containerarealene ved Ormsund/ Bekkelaget er i 1999 om lag 130 dekar. Ved Sørenga er arealet for enhetslaster om lag 140 dekar, mens det på Filipstad er om lag 30 dekar før vedtatte tiltak iverksettes. Ferjeterminalene er også viktige terminaler for stykkgoods.

Av stykkgoodsomsetningen på 3,7 millioner tonn er i dag 95 % gods til og fra utlandet. Tømmer og tremasse er regnet med i stykkgoodsomslaget og utgjorde i 1997 ca 470.000 tonn. Oslo havn er landets største omlastingsterminal for stykkgoods fra sjø til landtransport og omvendt. Mer enn 65 % av all norsk godsomlasting av enhetslaster i utenrikstrafikk foregår i Oslo havn. Om lag 40 % av stykkgodstrafikken er knyttet til ferjetrafikk. Til sammen ble det i 1996 transportert mer stykkgoods i trailere (45,7 prosent) enn i rene containere.

Ulike analyser viser at havnens dekningsområde i stor grad er Oslo og Akershus (mellom 61 og 72 % av volumet), men at havnen også har betydelige volumer til/fra det sentrale Østlandsområdet.

Oslo havnevesen understreker at arealsituasjonen for stykkgodstrafikken er relativt prekær med vanskelige arealforhold og manglende effektivitet for havnens brukere innenfor flere områder, og at årsaken til dette er manglende reguleringsmessig oppfølging av tidligere vedtatte planer.

2.9.1.2 Samferdselsmessig infrastruktur

Hele Oslo havn ligger nær opp til E-18 som er stamveg. Havnearealene i Oslo har i dag 6 ulike tilknytninger til E-18. Mossevegen har ikke vegnormalstandard. E-18 har dessuten en del høydebegrensninger fra Mastemyr i sør til Vækerøkrysset i vest.

Jernbanen har sporforbindelse til containerhavnen på Filipstad. Det er videre sportilknytning til anlegget for flydrivstoff og bensin på Sjursøya.

Innføring av nye seilingsregler fra 1. januar 1999, etablering av trafikksentraler i Horten og Oslo samt innføring av nytt trafikkseparasjonssystem er tiltak som i vesentlig grad reduserer risikoen for kollisjoner og grunnstøtinger. En må derfor kunne si at farledene til Oslo er godt sikret.

2.9.1.3 Plansituasjonen

Oslo bystyre vedtok en havneplan for perioden 1986 – 2000 i 1988. Formålet med planen var «å foreta en fordeling av sjøsidens arealer mellom byutviklings- og havneformål». I følge havnevesenet er ingen av havnetiltakene gjennomført som følge av manglende reguleringsmessig oppfølging.

Bystyret i Oslo vedtok i mars 1993 at det skulle lages en strategisk plan for utviklingen av Oslos havne – og sjøsideområder. Med bakgrunn i dette vedtaket avleverte Oslo havnestyre høsten 1998 en omfattende strategisk plan for Oslo havn. Etter ønske fra byrådet gjennomførte plan- og bygningsetaten den omfattende utredningen «Fjordby eller havneby?», som ble lagt fram i desember 1997. Hovedspørsmålet i utredningen var om Oslo fortsatt skal utvikle stykkgodshavnen innenfor kommunens grenser eller om man skal frigjøre havnearealene til annet bruk. Etaten anbefalte fjordbyløsningen som (blant annet) innebærer at stykkgodstrafikken flyttes ut av Oslo. Utredningen er konsentrert om framtidig bruk av frigjorte arealer. Den behandler kon-

sekvenser av å flytte stykkgodstrafikken ut av havnen, men anviser ikke løsninger for håndteringen av denne trafikken.

Forslag til arealdelplan for Oslo ble lagt fram av plan- og bygningssetaten 1. februar 1999. Denne gir forslag til bruk av blant annet havnearealene, og følger opp konklusjonene i etatens utredning «Fjordby eller havneby?». Her sies det i konklusjonskapitlet (side 89) at «en viktig forutsetning for en effektiv og bærekraftig byutvikling i Oslo og i regionen er at det etableres en regional havn utenfor Oslo». Man foreslår videre at de fraflyttede havnearealene i Oslo utvikles til gode allsidige byområder med stor andel boliger.

Havnestyret fulgte opp bystyrevedtaket av mars 1993 gjennom et omfattende utredningsarbeid som munnet ut i forslag til strategisk utviklingsplan for Oslo havn. Oslo havnestyre vedtok i september 1998 at planen blir fremmet som forslag til bystyret. Utgangspunktet er å utvikle Oslo havn innenfor kommunegrensene for å kunne ta all forventet vekst i trafikken.

2.9.1.4 Situasjonen i Groruddalen

Et betydelig antall importvirksomheter har lokalisert sin lagervirksomheter i og rundt Oslo. Innenlandsk stykkgodsdistribusjon i Norge har tre betydelige aktører; Nor-Cargo, Tollpost og Linjegods. Disse aktørene har lokalisert sine samlastterminaler i Groruddalen. Terminalene fungerer som nav i selskapes avvikling av effektive transportsystemer, og en nær lokalisering til NSBs hovedgodsterminal på Alnabru er viktig fordi jernbane i stor grad benyttes i nasjonal distribusjon. Utvalget framhever den betydning Groruddalen har som lokaliseringssentrum for import- og grossistvirksomheter og som nav i innenlandsk og utenriks rettet distribusjon.

Oslos kommuneplan 2000 – arealdelen, gir viktige føringer som har direkte relevans til de store transportbedriftene i Groruddalen. Når det gjelder de store logistikkterminalene anbefaler kommuneplanen at effektive korridorer for godstransport med kombinerte transport må utvikles andre steder i regionen enn sentralt i Oslo, og det vises til utredningen «Fjordby eller havneby?» og utredningens konklusjon at stykkgodshavnen flyttes lenger ut i fjorden. Kommuneplanen kobler flytting av terminal-clusteret omkring Alnabru med flytting av havnen, og man antar at også jernbanens terminal flyttes etter når havnevirksomheten flyttes ut.

Planen inneholder ikke noe konkret om hvordan dette kan gjennomføres, og hvilke virkemidler man ønsker å ta i bruk.

Utvalget framhever at Oslo havn er kun en av flere faktorer som påvirker lokaliseringsmønsteret for samlastere, lagervirksomheter, grossister med mer. Blant annet utgjør gods over Oslo havn kun en del av omlastningen ved terminalene i Groruddalen. Utvalget mener at en eventuell flytting av omlastningen av enhetslastet gods ut av Oslo havn følgelig i mindre grad vil påvirke lokaliseringsmønsteret for disse virksomhetene.

2.9.2 Øvrige havner i Oslofjordregionen

Det fokuseres i utvalgets mandat på kartlegging av godsstrømmer i regionens havner og mulighetene for å endre godsstrømmene over Oslo havn. Utvalget har lagt vekt på å få fram hvilke funksjoner havnene har i dag. Videre har utvalget fått fram hvilken arealmessig kapasitet og havnemessig infrastruktur som er mulig på kort og lang sikt i disse havnene, det vil si hvilke planer som fore-

ligger i havnene med hensyn til kapasitet for håndtering av enhetslaster. I tillegg er det sett på vegsituasjonen og nautiske forhold for den enkelte havn.

2.9.2.1 Borg havn

Borg Havnevesen er et interkommunalt samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Hovedvirksomheten i havnevesenets regi skjer på Øra ved Fredrikstad, det er også offentlige kaianlegg på Alvim i Sarpsborg. Det håndteres årlig 34,000 containere (TEU), vesentlig på Øra. Borgs oppland er først og fremst Østfold fylke.

Kommunedelplanen 1997-2008 for Fredrikstad angir et potensielt utbyggsområde på om lag 600 dekar. Borg havn oppgir at et første byggetrinn gir 265 dekar og en kapasitet på inntil 160,000 TEU per år. Med ytterligere utvidelser kan kapasiteten gå opp mot 230,000 TEU per år. Havnen har gunstig miljømessig beliggenhet i forhold til byområdet i Fredrikstad. Miljø- og trafikkproblemer er først og fremst knyttet til vegene til og fra havna, da disse allerede i dag formidler trafikkmengder opp mot vegnettets kapasitetsgrense. En økning av havnetrafikken vil forsterke problemene langs riksveg 111 og gjøre vegtiltak nødvendige.

2.9.2.2 Moss havn

Moss havn har to havneavsnitt. Nord for kanalen som skiller Jeløya fra fastlandet ligger industrihavnen som hovedsakelig er privat og som håndterer industrielle bulklaster. På sørsiden av kanalen ligger hoveddelene av den offentlige havnen med ferjeterminaler og stykkgodshavn som inkluderer containerhåndteringsområdet. Havnen håndterte i 1997 om lag 32,000 TEU. Moss havn har først og fremst en lokal funksjon i dag, dvs nærområdene og Østfold fylke for øvrig. Havnen syd for kanalen er brutto på 100 dekar. I «Strategisk plan for Moss havn» foreslås utfyllinger sydover på 20 dekar. Foreslåtte endringer vil gi totalt 70 dekar til containervirksomhet som kan gi total kapasitet rundt 95.000 TEU. Dette er stadfestet i bystyrevedtak.

Forslaget om utvidelse av havnen med 70 dekar må sees som en maksimalgrense. Arbeidet med å lage en samordnet reguleringsplan for ny riksvegforbindelse fra havnen til E6 er startet opp. Moss havn er en grei havn å anløpe under normale værforhold.

2.9.2.3 Halden havn

Halden havn består primært av to offentlige kaianlegg, Sauøya og Mølen. Trafikken foregår hovedsakelig over offentlig kai, men større deler av havnearealene er utleid til større lokale industribedrifter.

Kaianlegget på Sauøya administreres av Norske Skog – Saugbrugsforeningen. Det ble i 1997 håndtert om lag 25,000 containere (TEU) nesten alt dette er trafikk til og fra Norske Skogs anlegg. Halden havn har totalt sett et utviklingspotensiale på 70-90 dekar og samlet containerkapasitet vil da kunne være 75,000 (TEU) per år.

Halden havn har med sin beliggenhet i søndre bydel en vanskelig vegforbindelse til E6. Farvannet på innsiden av Sponvikskansen ved Svinesund har sine klare, naturgitte begrensinger med hensyn til fartøystørrelse. Det foreligger imidlertid planer hos Halden havnevesen for utbedring av leden med hensyn til dybde.

2.9.2.4 Drammen havn

Drammensregionens Interkommunale Havnevesen er et samarbeide mellom Drammen, Lier, Røyken, Svelvik og Hurum kommuner. Omtrent all trafikkhavnvirksomhet foregår i Drammen og Lier. Drammen havn består i praksis av tre havneavsnitt: Tangen og Holmen i Drammen kommune og Lierstranda i Lier kommune.

Det meste av godset over Drammen havn er bulkvare til industribedrifter i nedre Buskerud. I nåværende situasjon er bilimport og frukt bærebjelker i trafikken. Havnen har i dag lite containertrafikk (600 TEU i 1997).

I strategiplanen for Drammen havn satses det ytterligere på utvidelser av det godsgrunlaget havnen i dag håndterer. Satsing på containerhavn er et delmål i strategiplanen. Havnen har arealer på Tangen for håndtering av inntil 20,000 TEU, og det er gitt klarsignal for utfyllinger og kaibygging vest på Lierstranda som på sikt vil gi kapasitet til håndtering av 150,000 TEU per år.

De viktigste prosjektene for havnens tilknytning til stamvegnettet er nye tilknytninger til E18 og E 134 Drammen-Mjøndalen.

2.9.2.5 Larvik havn

Larvik havn består av to hoveddeler, indre havn og Revet. Hovedaktiviteten på indre havn er ferjeforbindelsen til Danmark. Larvik er først og fremst en utenrikshavn.

Antall containere (TEU) steg fra 5,400 i 1994 til 15,000 i 1998. Trafikken forventes å øke gjennom en satsing på utvikling av en moderne containerhavn. Bortsett fra ferjetrafikken er mesteparten av godset i dag knyttet til lokale brukere.

Transportplanen (1996) går inn for tilrettelegging for utvidet godshavnaktivitet på Revet. Larvik havn disponerer i dag 65 dekar på Revet hvorav nærmere 30 dekar er blitt anvendt til containerhåndtering.

Forslag til reguleringsplan omfatter totalt 185 dekar nytt havneareal. Larvik havnevesen oppgir at en slik utbygging vil kunne håndtere inntil 150,000 TEU per år. I tillegg planlegges ny ro/ro terminal med et areal på 40-50 dekar.

Det største trafikkmessige problemet i det landbaserte transportnettet er knyttet til ferjetrafikken som benytter indre havn. Trafikken går dermed gjennom sentrale by- og boligområder. Øvrig trafikk kan benytte riksveg 40 med grei adkomst til og fra Revet. Larvik er en enkel og sikker havn å anløpe.

2.9.2.6 Grenland havn

Grenland Havnevesen er et interkommunalt selskap (Bamble, Porsgrunn og Skien) og ble opprettet i 1992. Grenland havn består av en rekke offentlige og private havneanlegg lokalisert i de respektive kommunene. Havnen er utpekt som nasjonal havn (den eneste i regionen utenom Oslo) og er sterkt rettet mot utenrikshandelen.

Om lag 80 prosent av trafikkvolumet går over private kaier. Containertrafikken er i rask vekst og utgjorde 26,500 containere i 1996 og 42,000 i 1997. Innenfor dagens arealer kan havnen, med investeringer i noe nytt håndteringststyr, håndtere 150-200,000 TEU, private containerarealer medregnet. Det regnes med at Grenland har kortsiktige utbyggingsmuligheter på 390 dekar. Med full utbygging anslås en containerkapasitet på 500-560,000 TEU per år.

2.9.2.7 Øvrige havner

Utvalget har vurdert de øvrige havner i regionen, men har tillagt disse havnene begrenset betydning i avviklingen av enhetslasttrafikken utenom ferjetrafikken.

2.10 Viktige rammevilkår for havnedrift

I arbeidet med utredningen har utvalget lagt vekt på å få fram viktige premisser for havnedriften i regionen. Dette gjelder så vel samferdsel-, nærings- og regionalpolitiske premisser som juridiske og forvaltningsmessige sider ved havneutvikling og havnedrift. I tillegg har lokale planer, og operative og administrative forhold i de enkelte havner innen regionen blitt viet stor oppmerksomhet. Utvalget har også forsøkt å skissere sentrale markedsmessige forhold som påvirker havnenes utvikling.

Utvalget har lagt spesiell vekt på viktige premisser som er skissert for trafikkhavner i St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport. Der er en av utfordringene at havnene skal bidra til å redusere næringslivets transportkostnader og styrke sjøtransporten gjennom utvikling av effektive havner og bedre tilknytning mellom havnene og det landbaserte transportnett. Det har derfor vært et mål for utvalget å gi innspill til det pågående arbeidet med utarbeidelse av en nasjonal transportplan der havnene og det øvrige transportnett sees i sammenheng.

Utvalget legger til grunn at havnene, og da særlig de nasjonale havnene, blir sterkere integrert i transportsystemet som en viktige del av den nasjonale transportpolitikken.

I Oslofjordregionen er Oslo havn og Grenland havn klassifisert som nasjonale havner. Det er utpekt åtte transportkorridorer i den nasjonale transportplanen, og fem av disse korridorene har start- eller endepunkt i Oslo. Utvalget påpeker derfor den viktige nasjonale rollen Oslo har som transportmessig knutepunkt, samtidig som de andre havnene i regionen også ligger langs transportkorridorene.

Utvalget konkluderer med at statens innflytelse på havnetilbudet i Norge er meget begrenset. De offentlige havnene i Norge er kommunale. Fra statens side oppmuntres det til å utvikle samarbeide med sikte på mer effektiv resursbruk og for å kunne utvikle bedre tilbud for brukerne. Av havne- og farvannsloven går det fram at havnekassens midler skal holdes adskilt i egen kasse og bare brukes til havneformål. St meld nr 46 legger ikke opp til endringer i havnenes drift, økonomi og finansiering.

Utvalget trekker den konklusjon at det bare er innenfor et formalisert interkommunalt samarbeid at havnekassemidler kan brukes til investeringer/drift av havn i en annen kommune. Havne- og farvannsloven hjemler for øvrig muligheten til at staten kan pålegge kommuner å inngå et interkommunalt havnesamarbeid.

Utvalget har vurdert juridiske og forvaltningsmessige sider ved havneutvikling og havnedrift. Staten kan i relativt liten grad bruke plan- og bygningsloven som et direkte styringsredskap for å gjennomføre nasjonale mål. Lovens system er basert på at bindende beslutninger er desentralisert til kommunalt nivå, og at fylkeskommunale og statlige myndigheter kan påvirke disse beslutninger gjennom medvirkning i planarbeidet.

Utvalget legger til grunn at det er gitt rikspolitiske retningslinjer som har særlig betydning for havneutbygging i Oslofjordregionen, innen planlegging i

kyst- og sjøområdene og gjennom samordning av areal- og transportplanlegging.

Utvalget merker seg at også staten kan gå inn med planlegging og regulering i havner når samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf plan- og bygningsloven §18. Denne regelen er imidlertid et unntak fra hovedregelen om kommunal planlegging, og i St meld nr 46 (1996-97) er det uttalt at denne hjemmelen i utgangspunktet bare bør brukes i nasjonale havner når særlige behov tilsier det.

Kapittel 3

**Samferdsels-, nærings- og regionalpolitiske premisser
for havnedrift****3.1 Offentlig havnepolitikk; virkemidler og mål**

3.1.1 Om stortingsmelding nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport

St meld nr 46 (1996-97) gir retningslinjer for den nasjonale politikken for havner og infrastruktur til sjøs. Havnene omfatter både trafikkhavner, fiskerihavner og industrihavner, mens infrastruktur for sjøtransport og tilknyttede tjenester omfatter farleder, fyr og merker, elektroniske navigasjonshjelpemidler, losvirksomhet og trafikksentraler. Det mest sentrale i denne sammenheng er politikken for trafikkhavner og industrihavner.

Det ble bred politisk tilslutning i Stortinget om politikken for havner og infrastruktur for sjøtransport i St meld nr 46 (1996-97), jf innstilling fra Samferdselskomiteen av meldingen (Innst S nr 254 – 1996-97). Stortinget sluttet seg til de tre hovedutfordringene som er trukket opp i meldingen:

- Redusere næringslivets transportkostnader og styrke sjøtransporten gjennom utvikling av effektive havner og bedre tilknytning mellom havnene og det landbaserte transportnettet.
- Tilrettelegge for økt verdiskaping i fiskerinæringen gjennom utbygging og vedlikehold av fiskerihavner.
- Øke sikkerheten og bedre framkommeligheten til sjøs gjennom utbedring av farleder og oppmerking av disse med merker og fyr.

Her har spesielt det første punktet betydning for utvalgets arbeid ved at det påpeker betydningen av å se havnene og det øvrige transportnettet i sammenheng.

3.1.2 Politikk for effektive havner, transportsystemer og transportkorridorer

St meld nr 46 legger opp til at havnene utvikles slik at de fungerer som effektive omlastningsterminaler mellom sjø- og landtransport. Tilknytningen mellom havn og jernbane er viktig på enkelte strekninger, men godstrafikken på jernbane via havn er av begrenset omfang utenom Oslo.

Stortingsmeldingen legger vekt på utbygging og tilrettelegging av viktige transportkorridorer både innenlands og til og fra utlandet. Det blir i denne sammenheng sett på som sentralt at de ulike transportmidlene virker sammen i effektive transportkjeder. Havnene har en viktig funksjon som knutepunkt mellom sjø- og landtransport både i innenlands og utenlands transportkorridorer. Farledsnettet representerer for sjøtrafikken en parallell til vegnettet på landsiden.

Stortingsmeldingen peker på internasjonalt samarbeid som et virkemiddel for å utvikle effektive transportkorridorer. Eksempel på internasjonalt samarbeid er utvikling av transportkorridorer gjennom transeuropeiske nettverk (TEN) i EU. TEN for transport omfatter veg, jernbane, luftfart indre vannveger

og havner². Som EØS-land har Norge deltatt i en arbeidsgruppe om havnespørsmål nedsatt av EU-kommisjonen.

3.1.3 Havnetyper og havnesamarbeid

De offentlige havnene i Norge er kommunale. På en del steder er det inngått interkommunalt havnesamarbeide, og åtte havner i Norge, hvorav tre i Oslofjordregionen (Borg havn, Drammensregionens interkommunale havnevesen og Grenland havn) er interkommunale havner. Stortinget la i stortingsmeldingen til grunn at helhetlig havneplanlegging og havnesamarbeid i en region, i de fleste tilfellene vil kunne bidra til en bedre utnyttelse av ressursene og hindre unødvendige investeringer i infrastruktur. Stortingsmeldingen påpeker imidlertid at en slik fjerning av konkurranse mellom havnene også kan virke uheldig, ved at det dannes monopollignende samarbeidsmodeller.

I følge stortingsmeldingen er det et klart behov for å vurdere et nærmere havnesamarbeid i Oslofjordregionen. De arealmessige begrensninger og arealkonflikter for Oslo havn gjør det ønskelig å se det framtidige havnebehovet i Oslo i sammenheng med muligheten for et utvidet havnesamarbeid i Oslofjorden.

De forskjellige havner har ulike funksjoner i det samlede samferdselsmønsteret, og det er ikke like stort behov for vektlegging av de nasjonale og regionale hensyn i alle havner. Åtte havner ble klassifisert som nasjonale havner i stortingsmeldingen: Oslo, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. Viktige momenter som legges til grunn for klassifiseringen er bl a havnenes størrelse, dens influensområde og kommunikasjonsforhold, havnenes rolle som knutepunkt i det generelle samferdselsmønsteret, havnens betydning i import- og eksportsammenheng, samt havnens utviklingsmuligheter og finansielle styrke. Geografisk spredning av nasjonale havner blir også vektlagt.

Ved sin behandling av St meld nr 46 (1996-97) sluttet Stortinget seg til seg til at det er viktig at de nasjonale havnene får tilgang på nok landarealer slik at det sikres en effektiv godshåndtering. For kommunene og fylkeskommunene vil det innebære klare forpliktelser at en havn er ansett å ha nasjonal betydning. Det betyr at staten som følge av dette, går inn både på landsiden og sjøsiden når det gjelder å legge til rette for en god tilknytning til havnen. Der hvor kommunal og fylkeskommunal planlegging likevel ikke fører til at havner med nasjonal betydning sikres tilstrekkelige arealer og en tilfredsstillende tilpassing med samferdselsnett for øvrig, vil Regjeringen kunne vurdere bruk av statlig planleggings- og reguleringsmyndighet. Dette omfatter også havnenes egne arealer. Det blir bemerket i stortingsmeldingen at statlig regulering etter plan- og bygningslovens § 18 er et unntak fra hovedregelen om kommunal planlegging, og virkemiddelet bør derfor i utgangspunktet bare komme på tale for de nasjonale havnene, og når særlige behov foreligger. Myndighet etter bestemmelsen for å fremme nasjonale havneinteresser, kan bare gis til Fiskeridepartementet ved en delegering fra Miljøverndepartementet. Dette viser likevel at det fra statens side stilles klare krav til eierne av de nasjonale havnene ut fra deres funksjon som viktige knutepunkter i transportsystemet.

2. Se kapittel 3.3.3 og 3.3.4

Ved siden av de nasjonale havnene er det også definert regionale havner ut fra hvilke havner som anses som viktige for næringsvirksomheten på et regionalt nivå.

Fylkeskommunenes vurderinger av hvilke roller de ulike havnene har for regional næringsaktivitet og transport, vil inngå som grunnlag for Fiskeridepartementets beslutning om hvilke som defineres som regionale havner. Da stortingsmeldingen ble behandlet, var tre havner klassifisert som regionale: Larvik, Ålesund og Sandessjøen. Etter stortingsmeldingen har ytterligere tre havner blitt klassifisert som regionale havner: Kirkenes, Harstad og Hammerfest. Blant de havner som inngår i det området som utvalget skal se på har en derved to havner som er gitt status som nasjonale havner mens en har status som regional havn. Disse er Oslo og Grenland som nasjonale og Larvik som regional havn. Men det er også andre havner i Oslofjorden som har regionale funksjoner.

3.1.4 Havnenes drift, økonomi og finansiering

Ansvar for planlegging, utbygging og drift av norske offentlige havner påhviler kommunene, og det er den enkelte kommune som står som eier av havnene. Dette er nedfelt i lov av 8. juni 1984 nr 51 om havner og farvann med mer (havne- og farvannsloven) som trådte i kraft 1. januar 1985. Ved havne- og farvannsloven av 1984 gikk de offentlige havnene over fra å være selvstendige juridiske enheter til å inngå som en del av den kommunale forvaltningen.

Havneavgiftene er kommunale avgifter som oppkreves av havnevesenet med hjemmel i havne- og farvannsloven. Dagens kostnadsbaserte avgiftssystem er nedfelt i forskrifter fastsatt av Fiskeridepartementet. Kommunene fastsetter sine lokale avgiftsregulativer innenfor rammene av det statlige regelverket, og de kommunale avgiftsregulativene er å betrakte som kommunale avgiftsforskrifter. I havne- og farvannslovens § 23, siste ledd, er det bestemt at havnekassens midler skal holdes adskilt i egen kasse og bare kunne brukes til havneformål. Derimot står kommunen fritt når det gjelder å sette inn midler i havnekassen, bl a for utbygging. De offentlige trafikkhavnene i Norge drives uten statlige midler. Stortingsmeldingen legger ikke opp til endringer i havneavgiftssystemet. Spørsmålet om havnekassen og forståelsen av den kommer utvalget tilbake til bl a i kapittel 4.

3.1.5 Øvrig infrastruktur for sjøtransport

3.1.5.1 Farleder

På grunn av fysiske forhold er på langt nær alle sjøområder langs kysten seilbare for nyttetraffikken. Gjennom oppmerking og fysiske utbedringer er det etablert nettverk av leder for sjøverts ferdsel, farledene. Farledene er dermed transportårene for sjøtransporten langs kysten.

Etter havne- og farvannsloven er ansvaret for farledene delt mellom kommunene og staten. Staten har som utgangspunkt ansvar for alle farleder, men i de kommunene som har opprettet havnedistrikt, vil det være kommunene som har ansvaret for farledene innenfor havnedistriktene. Det kan imidlertid fastsettes unntak for kommunenes ansvar innenfor havnedistriktet for farleder som er del av hovedled eller viktig biled for allmen trafikk, og det vil da være staten som overtar ansvaret for disse ledene.

Utdyping og utbedring av farleder blir vurdert og prioritert, bl a på grunnlag av nyttekostnadsanalyser og analyser av risiko for og konsekvenser

av ulykker i farledene. Stortinget la opp til en økonomisk ramme for fiskerihavner og farleder på 854 mill. kr i perioden 1998-2001 i St meld nr 46 (1996-97).

3.1.5.2 Fyr- og merketjenesten

Fyrtjenestens primære oppgave er å gi skipsfarten og sjøfarende tilfredsstillende navigasjonsdekning med sikte på å oppnå høy sjøtrafikk- og miljø sikkerhet. Fiskeridepartementet har ansvaret for fyr- og merkesystemet i Norge. Innenfor den samlede planrammen for perioden 1998-2001 la Stortinget ved behandling av stortingsmeldingen til grunn at 833 mill. kr benyttes til utbygging og vedlikehold av merker og fyr.

3.1.5.3 Lostjenesten

Stortingsmeldingen legger vekt på at det i norske havner og farvann er tiltak som sikrer skipsfarten mot uhell og ulykker. Lostjenesten er et viktig virkemiddel i arbeidet med å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå og god framkomlighet i norske farvann. Det er i hovedsak skipstrafikk i utenrikshandel og fartøyer (i inneriks- eller utenriksfart) med farlig last som er omfattet av plikt til å benytte los ved ferdsel i norsk farvann.

Med unntak av områder i Varangerfjorden og Vestfjorden samt innseiling (korridorer) til losbordingsfelt gjelder losplikten langs hele kysten innenfor grunnlinjen. Blant innseilingskorridorene til losbordingsfelt finner man følgende i Oslofjordregionen:

- Korridor for fri seilas inn til losbordingsfelt ved Store Færder og Vidgrunna
- Korridor for fri seilas inn til losbordingsfelt i Langesundbukta i Grenland-sområdet
- Lostjenesten er 100 prosent finansiert av brukerne gjennom losgebyrene. Gebyrsystemet er bygget opp slik at bruk av los skal koste det samme over hele landet gitt en bestemt type losing. Dette er gjort for å ivareta et likeverdig tilbud langs hele kysten av en tjeneste som langt på vei er pålagt brukerne.

3.1.5.4 Trafikksentraler

Hovedoppgavene for en trafikksentral er å drive aktiv overvåking og håndheving av seilingsregler, navigasjonsassistanse og informasjonsutveksling. Overvåkingen foregår som oftest ved hjelp av tradisjonelle hjelpemidler som for eksempel radar, videokamera, radiokommunikasjon osv. Driften av trafikksentralene dekkes av brukerne gjennom sikkerhetsgebyr og anløpsavgift i havnene.

Det er to trafikksentraler i Oslofjordområdet, som nylig er åpnet, en i Horten som dekker ytre del av Oslofjorden, og en i Oslo som dekker indre del av Oslofjorden. Kostnadene ved disse trafikksentralene blir dekket av brukerne som kommer inn under sentralene gjennom pålagte gebyrer

3.1.5.5 Elektronisk navigasjon

Fiskeridepartementet er ansvarlig for norsk navigasjonspolitikk og koordinerer sivile navigasjonsspørsmål. Elektroniske navigasjonshjelpemidler er et

område i utvikling og et område som får stadig større betydning for sikkerhet og kommunikasjon innen sjøtrafikken.

Sammen med Danmark, Frankrike, Irland, Nederland og Tyskland har Norge etablert det nord-vest-europeiske loran-C systemet (NELS), som i løpet av 1995 kunne tilby en meget god dekning fra sydspissen av Svalbard og ned til kysten av Frankrike.

I tillegg til de ovennevnte infrastrukturene for sjøtransporten er også sjøkart og maritim informasjonsteknologi omtalt i St meld nr 46 1996-97.

3.1.6 Miljø og politikk for havner og infrastruktur for sjøtransport

Stortingsmeldingen legger til grunn at sjøtransport som annen transport påfører samfunnet miljøulemper i form av forurensing, og at Regjeringen ser det som en viktig oppgave å begrense miljøproblemene knyttet til sjøtransport. Ved en sammenligning med de andre transportmidlene kommer sjøtransport forholdsvis bra ut miljømessig både når det gjelder luftforurensing, støy og arealbruk. Sjøtransport krever generelt mindre landarealer og infrastruktur enn landtransport. Men ved at havnene historisk har ligget i bysentraene gir det i dag ofte konflikter, både i forhold til vekst i aktiviteten, og selve trafikken til/fra havnene.

Som en oppfølging av NOU 1996:9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting, har Regjeringen arbeidet med spørsmål om miljødifferensierte avgifter for skip og skipsfart. Det foreligger nå en rapport som Det Norske Veritas har utarbeidet for Sjøfartsdirektoratet om miljødifferensierte avgifter for skip og skipsfart.

Et utkast til EU-direktiv om mottak av avfall i havner er utarbeidet. Det er ventet at dette direktivet vil bli implementert i norsk lovgivning i nær framtid, og at havnene må etablere mottaksanlegg for avfall i tråd med dette direktivet.

Stortingsmeldingen nevner at sjøtransport har et stort potensiale for miljøforbedring gjennom ny teknologi. Dette gjelder ikke minst energieffektivisering og redusert utslipp til luft som er viktig for havnebyene. I norsk og internasjonal forskning arbeides det intenst med å utvikle ny maritim teknologi knyttet til miljøforbedring.

3.1.7 Konklusjoner om statlig havnepolitikk

Den statlige havnepolitikken legger vekt på å sikre en utvikling i havnene, slik at de fremmer den samferdselspolitiske utviklingen som Regjeringen og Stortinget legger opp til. Staten legger vekt på å integrere havnene, og da særlig de nasjonale havnene i transportsystemet. Praktisk oppfølging av denne politikken innebærer at de nasjonale havnene er særlig viktige å følge opp gjennom å sikre arealtilgang, veg- og jernbanetilknytning og farleder. Regjeringen kan gå inn med statlig planleggings- og reguleringsmyndighet, dersom ikke politikken blir fulgt opp av kommunale- og fylkeskommunale myndigheter. Det er imidlertid ingen tradisjon i Norge for at staten går inn med denne type regulerings tiltak i havnesektoren.

De offentlige havnene i Norge er kommunale. Fra statens side oppmuntres det til å utvikle samarbeid med sikte på mer effektiv ressursbruk og for å kunne utvikle bedre tilbud for brukerne. Av havne- og farvannsloven går det fram at havnekassens midler skal holdes adskilt i egen kasse og bare brukes til havneformål. Stortingsmelding nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport legger ikke opp til endringer i havnenes drift, økonomi og finan-

siering. Ut fra Havneutvalgets vurdering må en alt i alt konstatere at statens innflytelse på havnetilbudet i Norge er meget begrenset.

3.2 Havnene i et nærings- og regionalpolitisk perspektiv

3.2.1 Om næringspolitikken

Den nasjonale næringspolitikken er trukket opp i Stortingsmelding nr 41 (1997-98) Næringspolitikk inn i det 21. århundret. Målet for næringspolitikken er å bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikken skal bidra til at det blir attraktivt å lokalisere virksomhet i Norge og legge grunnlaget for at norske bedrifter kan utnytte framtidens muligheter.

Regjeringen legger opp til en næringspolitisk strategi som innebærer samordning av alle politikkområder som påvirker bedriftenes lokaliseringvalg mellom Norge og utlandet. Nærings- og handelsdepartementet rår over sentrale næringspolitiske virkemidler og har et overordnet ansvar for å sikre at beslutninger på andre politikkområder er i samsvar med Regjeringens næringspolitikk.

3.2.2 Næringspolitikk og transportinfrastruktur

St meld nr 41 (1997-98) Næringspolitikk inn i det 21. århundret legger til grunn at et godt transporttilbud er viktig for næringslivet og bosettingen. Transportkostnadene til norsk næringsliv blir relativt viktigere etter hvert som andre kostnader knyttet til internasjonal handel blir lavere. Norske eksportbedrifters relative ulempe, i forhold til bedrifter i land som ligger nærmere store markeder, blir dermed større. I næringspolitikken blir det derfor sett på som viktig at transportsektoren bidrar til mer rasjonell transportavvikling og styrket næringsutvikling.

Norges eksport og import av varer og tjenester utgjør henholdsvis om lag 38 prosent og 32 prosent av BNP. Dette er høyere andeler enn i de fleste andre land. Norge er dermed i likhet med andre små land, avhengig av effektive internasjonale transporttjenester og høy kvalitet på infrastrukturen både innenlands og mot utlandet. Internasjonalt satses det på transport på kjøll. Særlig i EU arbeides det målbevisst for å stimulere transport med skip. Målet er å bekjempe miljø- og kapasitetsproblemer som blant annet er forårsaket av økning i landtransporten. Også i Norge går politikken i retning av at de skal legges til rette for økt sjøtransport.

I markeder preget av sterk eller tiltagende konkurranse tiltar kravene til produkt, kvalitet og leveransesikkerhet. Tiltagende press på priser og kostnader i alle ledd gir seg også utslag i distribusjonskanalene, blant annet transportleddene. En tendens i internasjonalt næringsliv er et økende krav om ordreproduksjon med individuelt tilpassete produkter og just-in-time-leveranser. Denne utviklingen innebærer at varer som før lå på lager i bedriftene, nå er under transport mellom de forskjellige ledd i verdikjeden. Utviklingen er uttrykk for en tilpasning fra bedriftenes side til konkurransesituasjonen via blant annet priser og dermed kostnader knyttet til både transport, lagerhold og produksjon.

I takt med internasjonaliseringen av næringslivet øker behovet for utvikling av effektive transportsystemer på tvers av landegrensene og harmonisering av lover og regler som omhandler transportsektoren. For Norges del

er dette særlig relevant i forhold til EU og Europa for øvrig. Mellom 70 og 80 prosent av eksporten fra Norge går til EU, og om lag 70 prosent av importen kommer derfra. Det er derfor viktig for næringslivet at infrastrukturen i Norge er samordnet med det internasjonale transportnett. For den landbaserte transporten er det spesielt viktig at vi samarbeider med våre nærmeste naboland. Gjennom EØS-avtalen har Norge innarbeidet EUs regelverk på en rekke områder som omhandler transport.

3.2.3 Beredskapshensyn

Stortingsmelding nr 41 (1997-98) Næringspolitikk inn i det 21. århundret legger til grunn at god infrastruktur er en nødvendig del av den robusthet som er ønskelig i samfunns- og næringsliv, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for god beredskap. Innenfor forsyningsberedskapen, der usikkerheten er stor både når det gjelder markedsmekanismer og krisescenarier, og der merbelastningene ved kriser eller krig forventes å bli store, vil beredskapsarbeidet også framover måtte omfatte særskilt beredskapsplanlegging og -tiltak. Dette er nødvendig for at man skal kunne oppnå den robusthet som er nødvendig blant annet for at Forsvaret skal kunne operere i henhold til sine planer. Denne planleggingen og disse tiltakene vil være differensierte og så langt som mulig ivareta næringslivets ordinære aktiviteter. De vil dessuten ha som formål å bedre tilgangen på varer og tjenester også i situasjoner der enten skader på infrastruktur, ødelagte varer, manglende markedstilgang eller andre forhold gjør at man må finne alternative kilder og måter å bringe ressursene dit behovene er. Det er også nødvendig å opprettholde systemer som muliggjør en utnyttelse av knappe ressurser som er hensiktsmessig for samfunnet som helhet både ved krisesituasjoner i fredstid og ved beredskap eller krig.

For havnene i Oslofjorden vil spesielt militære beredskapshensyn tilsi at det må være ledig kapasitet utover den ordinære driften. Havnene må ha kapasitet til å kunne ta imot allierte styrker og utstyr når dette er nødvendig.

3.2.4 Konklusjoner om næringspolitikken premisser for havnesektoren

Havnene er ikke særskilt omtalt i St meld nr 41 (1997-98). Stortingsmeldingen gir likevel grunnlag for å trekke fram noen momenter som er relevant for havnesektoren av hensyn til næringslivet som havnebruker.

Norge har en økonomi med stor eksport og import, hvor transport med skip står for en stor del av transportarbeidet. En god infrastruktur, bl a med effektive havner, er en forutsetning for at næringslivet skal kunne utnytte sjøtransport. Havnene må også ha gode tilknytninger til landtransport for å kunne fungere som ledd i kombinerte transportopplegg.

Havnenes bidrag til å utvikle et lønnsomt, innovativt og omstillingsdyktig næringsliv vil ligge i en effektiv drift av egen virksomhet for å kunne utgjøre en del av konkurransedyktige kombinerte transportopplegg for næringslivet. Konkurransen mellom havnene vil bidra til kostnadseffektivitet.

3.2.5 Om distrikts- og regionalpolitikken

Innenfor distrikts- og regionalpolitikken foreligger det ikke spesielle politiske retningslinjer eller prinsipper som tar for seg havnespørsmål spesielt. Målene for distrikts- og regionalpolitikken er nedfelt i St meld nr 31 (1996-97) Om dis-

trikts- og regionalpolitikken. Regjeringen bygger distrikts- og regionalpolitikken på den tilslutning som meldingen fikk i Stortinget.

Hovedmålet for distrikts- og regionalpolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet.

For å oppnå dette slår stortingsmeldingen fast at det er viktig å styrke næringslivet og å legge til rette for utvikling av konkurransedyktige bedrifter i alle deler av landet. Videre er det framhevet at en god utvikling i distriktene blir lagt gjennom en forsvarlig økonomisk politikk og en distrikts- og næringspolitikk som fremmer et lønnsomt og vekstkraftig næringsliv i alle deler av landet.

For å utvikle robuste regioner i alle deler av landet, blir det sett på som nødvendig med innsats på en rekke politikkområder. Samferdselssektoren har en viktig regionalpolitisk rolle. Gode samferdselsløsninger er en forutsetning for å utvikle robuste regioner. I alle deler av landet er samferdselstilbudet avgjørende for lønnsomheten til bedriftene, for verdiskaping og sysselsetting. Dette betyr etter utvalgets vurdering at det er av betydning at bedriftene har tilgang til et markedsnært sjøtransporttilbud, som både forutsetter effektive havner og et anløpsmønster som brukerne er tjent med.

3.3 Havnene som en del av transportpolitikken i Norge og EU

3.3.1 Innledning

Havner utgjør en viktig del av infrastrukturen i norsk samferdsel. Uavhengig av det formelle ansvaret for kommunene er det derfor grunn til å slå fast at de sentrale politiske myndigheter har et overordnet ansvar også for denne delen av transportsystemet. Dessuten er havnene en del av det internasjonale transportnettverket, noe som kommer til syne i EUs Trans-European Network (TEN) og EU-kommisjonens Green paper on sea ports and maritime infrastructure.

I det følgende blir det gjort rede for hvordan havnespørsmål ivaretas i Nasjonal transportplan og EUs transport- og havnepolitikk. EUs transport- og havnepolitikk omtales fordi den politikk EU legger opp til vil få betydning for transportløsningene i Norge, bl a gjennom EØS-avtalen.

3.3.2 Nasjonal transportplan

Det har tidligere blitt fremmet stortingsmeldinger om langtidsplaner for hver av de norske transportsektorene. I samsvar med Stortingets ønske under behandlingen av disse planene våren 1997 skal regjeringen våren 2000 legge fram en stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2002-2011. Dette skal være en samlet plan for sjøfart, veg, jernbane og luftfart. Planen forutsetter, i større grad enn tidligere, å se de ulike transportformene i sammenheng både funksjonelt og økonomisk. Regjeringen ser det som viktig å få infrastrukturen for sjøtransporten satt inn i et helhetlig transportsystem, med havner som viktige knutepunkter mellom sjøverts og landverts transport.

Hovedmønsteret i det nasjonale transportsystemet og forbindelser til utlandet vies særlig oppmerksomhet gjennom en tverrsektoriell omtale av utvalgte transportkorridorer. Det er definert åtte slike korridorer:

1. Oslo – Bergen

2. Oslo – Trondheim/Ålesund
3. Oslo – Grenland – Kristiansand – Stavanger
4. Trondheim – Bodø
5. Kristiansand – Stavanger – Bergen – Ålesund – Kristiansund – Trondheim
6. Bodø – Narvik (riksgrensen) – Tromsø – Alta – Kirkenes
7. Oslo – Ørje/Magnor
8. Oslo – Svinesund/Kornsjø

Fem av disse åtte korridorene har ett endepunkt i Oslo, men også de øvrige havnene i Oslofjorden har beliggenhet med tilknytning til korridorene. Dette viser betydningen av havnene i Oslofjorden som integrerte deler av det nasjonale transportsystemet.

I planen skal det gis omtaler av bl a sektorvise investeringer for transportkorridorer – herunder utenlandsforbindelser.

På havne- og farledssektoren er det i retningslinje nr 1 fra Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet for arbeidet med NTP definert følgende stamnett for sjøfart:

- Hovedskipsleia langs kysten, med indre og ytre ruter og med forgreininger inn til de nasjonale havnene
- De nasjonale havnene Oslo, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø.

I tillegg til stamnettet omtales

- Det øvrige farledsnettet med unntak av fiskerileder
- De regionale havnene Larvik, Ålesund, Sandnessjøen, Harstad, Hammerfest og Sør-Varanger

For de nasjonale havnene omtales utviklingsplaner, mens det for de regionale gis en mer generell omtale av utviklingen i havnene. Det legges vekt på behov for sjøverts og landverts tilknytning til havnene. Jf kap 7 og 8 som omhandler nåværende situasjon og planstatus for veg- og banetilknytning. Ellers skal den sektorvise omtalen også omfatte drift og vedlikehold, og øvrige virkemidler.

I retningslinje nr 1 som ble sendt fra Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet til etatene sommeren 1998 heter det videre: «Planene for transportkorridorer med tilknytning til havner i Oslofjorden må sees i sammenheng med arbeidet i utvalget oppnevnt av Fiskeridepartementet for utredning av havnelokalisering og havnesamarbeid i Oslofjorden.»

Mens havneutvalgets innstilling foreligger i juni 1999, skal stortingsmeldingen om NTP fremmes våren 2000. På denne måten vil foreliggende arbeid bli en premiss for arbeidet med NTP. De fire transportetater som forbereder NTP, skal imidlertid legge fram en foreløpig prioritering av tiltak i transportkorridorene allerede våren 1999. Det er derfor lagt vekt på kontakten mellom Oslofjordhavneutvalget og korridorgruppen i NTP-arbeidet.

3.3.3 TEN-samarbeidet i EU

Bakgrunnen til at TEN (Trans-European Network) ble opprettet er at de markedsmessige potensialene til Europas indre marked er begrenset av et lappeteppes av transport-, energi- og telekommunikasjonsinfrastruktur. Dette er en infrastruktur som ble planlagt og bygd på en tid hvor de nasjonale økonomiene var langt mindre avhengige av hverandre enn i dag. Resultatet er at det er fysiske og tekniske hindringer for effektivt samkvem mellom nasjonene.

Trans-European Network for Transport (TEN-T) er en idé om et framtidig nettverk av høyhastighetstog, mer effektive flytrafikk-kontrollsystemer, flyplasser og havner som er godt forbundet med områdene de betjener, samt motorveger. EU-kommisjonen prioriterte i 1994 14 transportprosjekter av felles interesse. Omlag 80 prosent av investeringene i de prioriterte prosjektene går til jernbane, mens bare ni prosent går til nye veger. Blant de 14 prosjektene er Øresundsforbindelsen og det nordiske triangel.

3.3.4 EUs havne- og sjøtransportpolitikk

TEN-samarbeidet i EU ligger til grunn for EU-kommisjonens «Green paper on sea ports and maritime infrastructure» som ble utgitt i 1998. Kommisjonen peker på viktigheten av å innlemme havnene i det framtidige transportnettverket innen EU. Det vil derfor være viktig med tiltak som kan få havnene til å fungere bedre. Dette inkluderer tiltak som kan fjerne handelshindringer og fremme forbedringer i havnene og havnerelatert infrastruktur slik at havnene kan oppnå høy effektivitet og standard i hele EU. Kommisjonen finner det også nødvendig å påpeke nødvendigheten av miljøvennlige løsninger i havnene og på sjøen, som f.eks mottaksordninger for avfall i alle EU-havner.

Havnene har stor betydning for EU-landene. Over 90 prosent av handelen med tredje land går via havner, og mer enn 200 millioner passasjerer bruker havnene årlig. EU-kommisjonen hevder at Europas eksport-konkurransesevne globalt i økende grad vil være avhengig av et rasjonelt og effektivt havnesystem. Hensikten med grønnboken er å skape en debatt om målsettinger og virkemidler for å gjøre havnene bedre integrert i det totale transportbildet. Det er også et mål å få havnene til å bli både billigere i bruk og mer effektive. Kommisjonen vil eventuelt senere legge fram forslag til konkret lovgivning på området.

De overordnede prinsippene om like konkurransevilkår i EU settes som krav også overfor havnene i grønnboken. Havnene kan være eid av staten, regionale eller kommunale myndigheter eller private foretak. Mens havnene tidligere i stor grad har vært finansiert av skattebetalerne, går utviklingen i Europa i følge grønnboken nå i retning av at havnene skal betraktes som kommersielle enheter, som skal finansieres av brukerne. Kommisjonen ser konkurransvridende tiltak mellom havnene, i form av offentlige subsidier til havnene som uheldig. De økonomiske støtteordningene for havnene er omfattende i EU. Kommisjonen har ved å gi ut grønnboken ønsket å bringe fram i lyset monopollignende selskaper som utfører havnetjenester i den enkelte havn.

Kommisjonen legger opp til at havneinfrastrukturen skal bli priset på en slik måte at brukerne skal bære de reelle kostnadene ved havnetjenestene de benytter. EU-kommisjonen nevner i grønnboken at et eventuelt framtidig rammeverk for prising av havnetjenestene må inneholde generelle prinsipper som sikrer at prisene reflekterer kostnadene til disse tjenestene. Kommisjonen mener at den beste løsning er at avgifter settes på basis av den marginale kostnad, dvs. prisen på den siste ekstra transporterte enhet for de ulike tjenestene, samtidig som det må sikres at havnene får dekket sine totale kostnader. Dette betyr at det må nyttes flere avgiftstyper. Kommisjonen går inn for at regnskapene skal gjøres mer åpne slik at brukerne av havnene vet hva de betaler for.

De overordnede prinsippene i grønnboken til EU er på linje med norsk havnepolitikk, jf St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtrans-

port. Det vil derfor neppe være behov for spesielle tilpasninger for Norge med å implementere en eventuell felles europeisk havnepolitikk.

3.3.5 Konklusjoner om samferdselspolitiske premisser for havnesektoren

Transportpolitikken går i retning av at havnene, og da særlig de nasjonale havnene, blir sterkere integrert i transportsystemet. Dette betyr at det er et mål å legge til rette for systemløsninger og transportkjeder der havnene inngår. Havnesektoren skiller seg imidlertid ut fra de andre transportsektorene ved at havnene er et kommunalt ansvarsområde.

Det er også viktig å legge til grunn at det er utpekt åtte transportkorridorer i den nasjonale transportplanen, og at fem av åtte av disse korridorene har start- eller endepunkt i Oslo. Dette reflekterer den viktige nasjonale rollen Oslo har som transportmessig knutepunkt, samtidig som de andre havnene i regionen også ligger langs transportkorridorene.

3.4 Havnene, miljøpolitikk og byutvikling

3.4.1 Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden

Overføring av godstransport fra veg til sjø er et overordnet politisk mål, uttrykt blant annet i St meld nr 58 (1996-97) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling. Et vesentlig motiv for denne politikken er å bidra til redusert miljøbelastning fra transportsektoren. Norske myndigheter arbeider også målrettet for å redusere miljøbelastningen fra skipsfarten, i hovedsak gjennom å forhandle fram internasjonale krav som tas inn i det norske lovverket.

Et annet overordnet miljøpolitisk mål er å unngå et areal- og transportkrevende byutviklingsmønster som medfører økt vegtrafikk og større miljøbelastning i byene.

St meld nr 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken og St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk legger politiske føringer som kan ha relevans for havnesektoren. Det er også utformet rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (kgl res av 20. august 1993). En overordnet målsetting i retningslinjene er at arealbruk og transportsystem bør utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling.

Havner er ikke nærmere omtalt i de ovennevnte dokumentene, men den generelle politikken, som man vil komme nærmere inn på nedenfor, legger føringer på kommunenes havnepolitikk

Det er utformet rikspolitiske retningslinjer for vern av uberørte strandområder til rekreasjonsformål i Oslofjorden. Dette kan medføre vanskeligheter med ekspansjon i havnene i denne regionen.

3.4.2 Byutvikling og havner

Havnearealer ligger tradisjonelt sentralt i byene, og representerer derfor begrensninger for byutvikling. Havnene påvirker i stor grad muligheten for utvikling av byene, og virksomheten i havnene er med på å legge føringer for framtidig bystruktur, byutvikling og miljøforhold. Behovet for å ha havnene sentralt lokalisert i byene er blitt mindre.

Prinsippene for en bærekraftig byutvikling er trukket opp i St meld nr 29 (1996-97). Viktige elementer i en miljøvennlig bystruktur er effektiv arealutnyttelse med bymessig konsentrasjon av bebyggelsen innenfor eksisterende byggesoner, utvikling av miljøvennlige transportformer, vern av grønne arealer og hensyn til stedsforming, kulturminner og estetikk.

Utbyggingen av veganlegg, blant annet med tunneler i og rundt flere av de største byene de seneste tiår, har ført mye tungtrafikk og gjennomgangstrafikk utenom de sentrale og tidligere sterkt trafikkbelastede byområdene. Der havna er koblet på dette systemet, betyr det en betydelig forbedring av havnas tilgjengelighet i transportsammenheng. Men mange havner ligger fortsatt vanskelig tilgjengelig og skaper betydelig trafikk gjennom nærliggende byområder. Et alternativ har derfor vært å flytte havna ut av selve bykjernen, noe som også har skjedd flere steder i Norge. Flyttingen har imidlertid skjedd innenfor samme kommune eller innenfor et interkommunalt samarbeid.

Miljøforbedringer har ført til ny interesse for investeringer i næringsvirksomhet og boliger i sentrale bystrøk og medfører at byenes sjøside er blitt mer attraktiv for byutvikling. Dette forsterkes ytterligere med at sentrum blir mer og mer attraktivt som et resultat av vellykkete trafikkreguleringer, fornyelse og opprusting av bebyggelsen og utbygging av kollektivtrafikken. Når flere mennesker bor og oppholder seg i sentrale bystrøk, nær havneområdene, forsterkes imidlertid også konfliktene, spesielt i forhold til trafikk og støy fra havnevirksomheten. Framtidig utvikling av havneområder må derfor skje innenfor regelverket for grenseverdier for lokal luftforurensning og støy.

3.4.3 Natur- og friluftsinnteresser

Det er vedtatt rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (juli 1993). Siktemålet med retningslinjene er å presisere de politiske mål som må tas med i avveiningen mellom utbygging og verne- og rekreasjonsverdier etter plan- og bygningsloven.

Kystsonen i Norge har siden midt i 1950-årene hatt et særlig vern mot nedbygging, gjennom lovgivning om strandområdene og senere gjennom bestemmelser om 100-metersbeltet i plan- og bygningslovens § 17-2 og rikspolitiske retningslinjer. Det har likevel foregått en utstrakt nedbygging og dermed en forringelse av verneverdier og muligheter for allmenn rekreasjon. I Stortingsmelding nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, jf Innst S nr 219 (1996-97), er det gitt klare signaler om at nasjonale og regionale mål og interesser for arealpolitikken i strandsonen skal legges til grunn for planleggingen i fylker og kommuner, at godkjente kommunale planer er til for å følges og at kommunenes bruk av dispensasjoner må reduseres.

3.4.4 Konklusjoner om miljøpolitikken premisser for havnesektoren

Det er et uttrykt politisk mål at mest mulig av tungtransporten foregår til sjøs. Større havner vil likevel medføre en del forurensning, blant annet luftforurensning og støy. Forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy vil derfor også legge rammer og føringer for virksomheten.

Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden krever vern av det meste av resterende uberørte strandområder blant annet til rekreasjonsformål. Dette legger føringer på kommunenes valg av arealer til havneformål, og vil gjøre

det vanskelig å finne nye arealer til havneformål utenfor de områder som allerede er regulert til dette formål.

De føringer som for øvrig ligger i den nasjonale politikken er først og fremst uttrykt gjennom rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging. Planlegging gjennom plan- og bygningsloven har som mål å fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessige gode løsninger og effektiv trafikkavvikling. Redskapene er både kommunale og regionale planer (fylkesdelplaner) for områder eller virksomheter. Vurdering av hvordan eksisterende havnearealer skal utnyttes og transporten skal løses, må ses i en større regional sammenheng og havneformål må ses opp mot alternativ bruk av havnearealene i ressurs-, miljø- og transportsammenheng.

3.5 Utvalgets vurdering av de statlige premissene for havnene

Havnene som statlig politikkområde er særskilt omtalt kun i dokumenter fra Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Disse to departementene har ansvaret for utforming av samferdselspolitikken i Norge. Fiskeridepartementet har et ansvar avgrenset til havner og infrastruktur for sjøtransport.

Det går fram av stortingsmeldingen om norsk havnepolitikk, og føringer for arbeidet med den nasjonale transportplanen at det er et mål å få havnene bedre integrert i det øvrige transportsystemet. Havnene skiller seg ut fra de øvrige transportsektorene ved at dette er et kommunalt ansvarsområde, noe som innebærer et betydelig koordinerings- og beslutningsproblem med den statlige samferdselspolitikken. Staten vil særlig legge premisser for havner av nasjonal og regional betydning. Utvalget legger til grunn at staten vil sikre utviklingen i disse havnene, slik at de fremmer en ønsket samferdselspolitisk planlegging for å sikre brukerinteressene gjennom den nasjonale transportplanen, ved at veg, farleder og bane ses i sammenheng.

Både den norske stat og EU-kommisjonen i sitt «green paper» går inn for at havnene skal være konkurranseorienterte og selvfinansierende. Dette innebærer at staten ikke vil bruke subsidier til havnene som virkemiddel. Dette er også hva utvalget legger til grunn.

Havnenes drift, økonomi og finansiering er regulert av Havne- og farvannsloven. Utvalget vil likevel ikke la dette regelverket være et hinder for formålstjenlige havneløsninger en vil foreslå. Dette betyr at utvalget kan komme fram til betingede løsninger, som innebærer at løsningene bare kan realiseres dersom regelverket endres. Utvalget vil vurdere alternative havneløsninger i forhold til systemet med egen havnekasse.

Havnene er ikke særskilt omtalt i nærings-, regional-, og miljøpolitiske stortingsmeldinger. Det finnes likevel statlige premisser for havnene i disse stortingsmeldingene, som en påpeking av at næringslivet er avhengige av en god infrastruktur og effektive havner for å være konkurransedyktig. Havnene må videre tilpasses de rikspolitiske retningslinjer for arealbruk og transportsystem.

Utvalget ser det som viktig å ha et regionalt perspektiv på vurderinger av havneløsninger i Oslofjordregionen. Havner er viktige for næringsliv og bosetting i hele Oslofjordregionen. Utvalget ser det derfor som viktig å få til en havnestruktur som samsvarer med dette hensynet.

Staten kan som overordnet reguleringsmyndighet gå inn og pålegge kommuner og fylkeskommuner å sikre havnene (særlig nasjonale havner) til-

strekkelig med landarealer og tilknytning. Men dette vil bare være aktuelt i unntakstilfeller. Kommunene og fylkeskommunene må legge til grunn statlige retningslinjer for areal- og transportplanlegging. Disse retningslinjene går i retning av bl a samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger og effektiv trafikkavvikling. Dette er føringer som også utvalget vil legge til grunn ved forslag til havnestrukturer.

Næringspolitikken legger noen premisser for forsyningsberedskap i krisesituasjoner.

Utvalget vil vurdere alternative havneløsninger i forhold til eventuelle kapasitetsproblemer i krisesituasjoner.

Generelt vil utvalget konstatere at havnepolitikken er et kommunalt ansvar og at staten i svært begrenset grad har virkemidler eller utformet en politikk som gir noen vesentlig styring av havnepolitikken i Norge.

Kapittel 4

**Juridiske og forvaltningsmessige sider ved
havneutvikling og havnedrift****4.1 Planlovgivningen og retningslinjer som berører havneutbygging**

Den samordnende planleggingen på kommune-, fylkes- og riksnivå er lovregulert gjennom plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr 77. På samme måtene som for andre utbyggingstiltak omfattes også havneutbygging av plan- og bygningsloven. Her omtales kun de bestemmelser og retningslinjer som har særlig interesse mht havneutbygging og statlig påvirkning i denne sammenheng, samt en kort omtale av konsekvensutredningsreglene.

Staten kan i relativt liten grad bruke plan- og bygningsloven som et direkte styringsredskap for å gjennomføre nasjonale mål. Lovens system er basert på at bindende beslutninger er desentralisert til kommunalt nivå, og at fylkeskommune og statlige myndigheter kan påvirke disse beslutningene gjennom medvirkning i planarbeidet.

4.1.1 Rikspolitiske retningslinjer

Det legges derfor vekt på at nasjonale mål og interesser skal være klarlagt i forkant av den kommunale planprosessen. I særlige tilfeller kan slike interesser nedfelles i rikspolitiske retningslinjer. Rikspolitiske retningslinjer skal legges til grunn for kommuner, fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter i deres planlegging og forvaltning. Rikspolitiske retningslinjer er ikke juridisk bindende for den enkelte grunneier, men er formelt instruksjoner til myndighetene, og skal legges til grunn i all planleggingsvirksomhet etter loven, og er samtidig viktige saksforutsetninger i enkeltsaksbehandlingen etter loven. Det er i dag gitt følgende rikspolitiske retningslinjer som har særlig betydning for havneutbygging i Oslofjordregionen:

- planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen
- samordnet areal- og transportplanlegging

4.1.2 Statlige myndigheters innsigelses- og klageadgang overfor kommunale planer

Kommunenes utkast til areal- og reguleringsplaner skal sendes på høring til bl a berørte statlige organer jf pbl §§ 20-5 andre ledd og § 27-1 nr 2 andre ledd. Fylkeskommune, nabokommune eller statlige fagmyndigheter kan nedlegge innsigelse mot planen. Kommunestyret kan velge å imøtekomme innsigelsen, men dersom dette ikke skjer må planen etter vedtagelse i kommunestyret sendes Miljøverndepartementet som avgjør om planen skal stadfestes, jf Pbl §§ 20-5 femte ledd og 27-2 nr 2.

Kommunestyrets bindende vedtak om reguleringsplan vil være et enkeltvedtak etter Forvaltningsloven. Det tilsvarende er antatt å gjelde for vedtak om arealdel av kommuneplanen. Om hvem som har klageadgang bestemmer Forvaltningsloven § 28 at et enkeltvedtak påklages av en part eller «annen med rettslig klageinteresse» i saken. Dette vil i korthet si enkeltpersoner, grupper, institusjoner og organisasjoner som har en særlig tilknytning

til saken. Pbl § 15 andre ledd utvider gruppen med klagerett slik at også fylkeskommune og statlig myndigheter hvis saksområde er direkte berørt av vedtaket gis klagerett.

Når det gjelder hvilke planvedtak som kan påklages bestemmer Pbl § 27-3 at kommunestyrets endelige vedtak i reguleringsaker kan påklages til Miljøverndepartementet. Myndigheten til å behandle klager over reguleringsvedtak er delegert til fylkesmannen. Men etter Pbl § 20-5 niende ledd kan ikke kommunestyrets og Miljøverndepartementets vedtak om å godkjenne eller endre kommuneplanens arealdel påklages.

4.1.3 Statlig planlegging og regulering i de nasjonale havnene

I plan- og bygningsloven §18 er Miljødepartementet gitt hjemmel til å «*hensette til vedkommende kommune å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller selv gjøre det.*» Denne hjemmelen kan brukes «*når samfunnsmessige hensyn tilsier det.*»

I St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport er spørsmålet om statlig planlegging i de nasjonale havnene tatt opp. Det er bl a uttalt følgende:

«For at havnene skal fungere som effektive omlastingsterminaler er det av avgjørende betydning at de har tilstrekkelige arealer til å kunne sikre en effektiv godshåndtering. Ønsket om bedre tilknytning mellom havnene og transportnettet, samt en stadig mer omfattende bruk av containere, gjør at dette blir stadig mer aktuelt. Sikring av tilstrekkelige arealer er derfor særdeles viktig i de havner som inngår som knutepunkter i de viktigste sjøvegs transportårene mot utlandet og innenlands.

For kommunene og fylkeskommune vil det innebære klare forpliktelser at havnen er ansett å ha nasjonal betydning, og at staten som følge av dette går inn både på land- og sjøsiden når det gjelder tilknytningen til havnen. (Imldr 1) Der hvor kommunal og fylkeskommunal planlegging likevel ikke fører til at de nasjonale havnene sikres tilstrekkelige arealer og en tilfredsstillende integrasjon med samferdselsnettet for øvrig, vil Regjeringen kunne vurdere bruk av statlig planleggings- og reguleringsmyndighet. Dette omfatter også havnenes egne arealer.

Statlig regulering etter plan- og bygningsloven § 18 er imidlertid et unntak fra hovedregelen om kommunal planlegging, og virkemiddelet bør derfor i utgangspunktet bare komme på tale for de nasjonale havnene, og når særlige behov foreligger.»

4.1.4 Konsekvensutredninger

Bestemmelsene om konsekvensutredninger finner en i kapitel VII-a i plan- og bygningsloven og i forskrift av 21. mai 1999 om konsekvensutredninger. Formålet med bestemmelsene er å klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Konsekvensene skal tas i betraktning under planleggingen av et tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres. Bestemmelsene er utvidede saksbehandlingsregler for tiltak, der utbygger selv skal stå for utredningsarbeid og kostnader.

Hvilke tiltak som omfattes, framgår av vedlegg I og II til forskrift om konsekvensutredninger. Nyetablering av havner og havneanlegg inngår i vedlegg

I og skal alltid konsekvensutredes. Utvidelse og oppgradering av havner og havneanlegg som har en investeringskostnader på mer en 50 mill kroner og som medfører utarbeidelse av plan- etter plan og bygningsloven skal konsekvensutredes dersom tiltaket faller inn under miljøkriteriene i forskriftens § 4. Kriteriene er områder som gjennom vedtak eller dokumentasjon er gitt en offisiell status som viktige.

Utredningsplikten etter KU-bestemmelsene oppstår for planlegging etter plan- og bygningsloven dersom planen omfatter konkrete utbyggingstiltak. Valg av plantype vil avgjøre om KU-plikten inntretr på fylkes-, kommune- eller reguleringsplannivå.

Konsekvensutredningsforskriftens § 10 jf vedlegg IV gir nærmere bestemmelser om innhold i og utforming av konsekvensutredninger. I § 10 sies det bl a at: «*Konsekvensutredning i henhold til plan- og bygningsloven § 33-5 skal, ([lmldr 1](#)) gjøre rede for tiltaket og aktuelle alternativer([lmldr 1](#))*». Dersom det finnes aktuelle alternativer til det planlagte tiltaket må alternativene beskrives slik at det er mulig å vurdere konsekvensene av hvert av dem.

4.2 Kommunelovens og havne- og farvannslovens regler om kommunenes organisering av havnevirksomheten og om havnesamarbeid

4.2.1 Kommunenes organisering av egen havnevirksomhet

4.2.1.1 Generelt

Ved lov av 8. juni 1984 nr 51 om havner og farvann mv gikk havnene over fra å være selvstendige rettssubjekter til å bli en del av kommunen. Havne- og farvannsloven § 16 første ledd slår fast at det er kommunene som eier som har ansvaret for planlegging, drift og utbygging av kaianlegg og havneinnretninger. Dette betyr at både lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og havne- og farvannsloven i utgangspunktet kommer til anvendelse for den kommunale havnevirksomheten.

Havne- og farvannsloven regulerer gjennom forskrifter bruken av, men ikke organiseringen av laste-/lossearbeider, terminaldriften og annet som har å gjøre med håndtering av fartøyer og håndtering av last i havnene. En vanlig ordning er at mange av de oppgavene som knytter seg til betjening av fartøy og last utføres av private terminal- og operatørselskaper, mens havnevesenets rolle er å stille den nødvendig infrastruktur til rådighet: så som kaier, arealer, lagerbygninger, kraner og farleder med tilstrekkelig dybde og oppmerking. En går ikke her nærmere inn på organiseringen av laste-/losse- og terminaloperasjonen i havnene.

Havne- og farvannsloven inneholder få regler om hvordan kommunen skal organisere sin havnevirksomhet og styringen med denne virksomheten. *Utgangspunktet* er, i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre, at kommunen innenfor kommunelovens grenser kan organisere styringen av havnevirksomheten slik den finner det mest hensiktsmessig. Tidligere bestemmelser i havne- og farvannsloven om obligatorisk havnestyre ble opphevet ved havne- og farvannslovens tilpasning til ny kommunelov av 1992, jf Ot prp nr 59 (1992-93).

Dette betyr at dersom kommunen finner det mest hensiktsmessig, kan den velge å organisere havnevirksomheten som en vanlig kommunal etat eller del av annen etat, uten at det opprettes et eget havnestyre. Er det ikke er

opprettet et eget havnestyre vil det være kommunestyret som innehar kompetansen etter havne- og farvannsloven.

Dersom kommunen velger å opprette et eget havnestyre kan dette opprettes som et *fast utvalg*, jf kommunelovens § 10 nr 1. Havnevirksomhetene kan også organiseres som en kommunal bedrift med eget styre etter kommuneloven § 11. Havnestyrets myndighet i begge de nevnte tilfeller beror i utgangspunktet på delegasjon fra kommunestyret. Uansett hvilke av de nevnte modeller som velges er havnevirksomhet en del av kommunen som juridisk enhet.

Havne- og farvannsloven gir imidlertid kommunene et mulig rettslig grunnlag for utøvelse av myndighet, herunder myndigheten til å oppkreve avgifter i medhold av loven. For å få myndighet etter havne- og farvannsloven, uansett hvilken organisasjonsmodell kommunen måtte velge for sin havnevirksomhet, må kommunen opprette et *havnedistrikt*, og kommunen vil kun ha myndighet etter havne- og farvannsloven innenfor havnedistriktet, jf havne- og farvannsloven § 14 første ledd: «Kommunens myndighet etter loven her kan bare utøves innenfor havnedistriktets grenser».

Havneloven har også bestemmelser som presiserer og til dels innskrenker utgangspunktet om kommunens frihet vedrørende organisering av sin havnevirksomhet. Dersom kommunen velger å opprette et havnedistrikt jf havne- og farvannsloven § 14 om et eget havnestyre, så legger havne- og farvannsloven automatisk en viss myndighet knyttet til forvaltning og drift av havnen til dette havnestyret. Videre følger det av havne- og farvannsloven § 12 første ledd at dersom en havn har en vesentlig betydning utover egen kommune eller er av vesentlig forsvarsmessig- eller beredskapsmessig betydning, kan Fiskeridepartementet fastsette forskrift om at det skal opprettes havnestyre for havnen, og departementet kan også gi bestemmelser om havnestyrets sammensetning. Nærmere om havnestyre etter § 12 første ledd nedenfor.

Kommuneloven § 11 er i dag i hovedsak felles for bedrifter og institusjoner. Som følge av nytt kapittel 11 i kommuneloven om *kommunalt foretak*, jf Ot prp nr 53 (1997-98) og Innst O nr 14 (1998-99), vil kommuneloven § 11 i framtiden bare gjelde for styre for kommunale (og fylkeskommunale) «*institusjoner*». De kommunale virksomheter som i dag er organisert som bedrift med eget styre etter dagens § 11 i kommuneloven, må omorganiseres til kommunale foretak etter nytt kapittel 11 i kommuneloven innen fire år fra lovedringenes ikrafttreden. Dersom bedriften ikke er omorganisert innen denne tiden anses styret som fast utvalg etter kommuneloven § 10.

Kommunalt foretak - i likhet med dagens kommunal bedrift - er en del av kommunen som rettssubjekt. Kommunalt foretak skal ledes av et styre og en daglig leder, som innenfor de rammer kommunen har trukket opp har forholdsvis stor forretningsmessig handlefrihet. I forhold til kommunestyret er det foretakets styre som har ansvaret for virksomheten. Styret skal være direkte underordnet kommunestyret, og daglig leder skal være direkte underordnet styret.

Som følge av Ot prp nr 53 (1997-98) oppheves kommuners adgang til å delta i ansvarlige selskaper eller kommandittselskaper etter selskapsloven av 21. juni 1985. Bakgrunnen for dette er det ubegrensede økonomiske ansvaret som kommuner kan pådra seg ved deltagelse i selskaper av denne typen. Det er ikke gjort endringer i kommunenes adgang til å etablere egne aksjeselskaper eller delta sammen med andre i aksjeselskaper. Dette innebærer at dersom kommuner ønsker å delta sammen med private i rettssubjekter i form av et selskap, må man velge aksjeselskapsformen.

Aksjeselskapet vil imidlertid være et eget rettssubjekt, og det vil være aksjeloven som fullt ut regulerer hvordan kommunen kan utøve myndighet i selskapet. Siden et aksjeselskap ikke er underlagt den samme politiske og administrative kontroll som andre kommunale organer, vil det være begrenset hvilken adgang kommunene har til å overlate offentlig myndighetsutøvelse til aksjeselskapet. Dette antas også å begrense kommunenes adgang til å organisere sin havnevirksomhet som helhet som et aksjeselskap, siden de sider ved havneforvaltningen som innebærer offentlig myndighetsutøvelse i et slikt tilfelle vil bli tillagt aksjeselskapet.

En mulighet kan være å skille ut havnedriften i et eget aksjeselskap. Med havnedrift menes her den forretningsmessige driften av kaier, bygninger, arealer og kraner med mer. Den offentlige myndighetsutøvelsen etter havne- og farvannsloven vil da fortsatt ligge direkte under det kommunale havnestyrets myndighetsområde.

Selv om havnedriften organiseres som et aksjeselskap vil havne- og farvannslovens regler om havnekassen og regelen om bruk av havnekassens midler til havneformål, se nærmere nedenfor, gjelde fullt ut. Utbytte fra driftselskapet vil derfor bare kunne gå inn i havnekassa og brukes til havneformål.

4.2.1.2 Havnestyre opprettet etter Fiskeridepartementets bestemmelse

I havne- og farvannsloven § 12 første ledd er Fiskeridepartementet gitt myndighet til å gi bestemmelser om at det skal opprettes havnestyre dersom havnen «*har vesentlig betydning utover egen kommune, eller er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning*». Hensynet bak regelen er å sikre at statens samferdselsmessige og beredskapsmessige interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i de havner som har en slik betydning. Departementet er derfor gitt myndighet til også å «*gi særskilte bestemmelser for havnestyrets oppnevning og sammensetning*» for denne type havner.

Fiskeridepartementet har til nå fastsatt forskrifter om opprettelse og sammensetning av havnestyre i hver av de nasjonale havnene som ikke er interkommunale (Oslo, Kristiansand, Trondheim, Bodø og Tromsø), og i alle de regionale havnene. I de nevnte nasjonale havnene er det bl a bestemt at staten skal ha en representant i havnestyret (i tillegg til eventuell representant for Forsvaret). Statens representant har imidlertid ikke stemmerett. I de regionale havnene er det ikke statlig representasjon, men det er bestemt at fylkeskommunen skal ha en representant. Brukeren er representert i alle havnestyre departementet har fastsatt bestemmelser om. Fiskeridepartementets myndighet etter havne- og farvannsloven § 12 første ledd er imidlertid ikke begrenset til de nasjonale- og regionale havnene. Hjemmelen kan også benyttes i forhold til andre havner hvor bestemmelsens vilkår er tilstede. I St meld nr 46 (1996-97) uttaler Fiskeridepartementet at man vil holde muligheten for dette åpen, men dette vil bare skje unntaksvis.

For det tilfellet at havnevirksomheten er organisert som en kommunal bedrift, herunder med styre etter kommuneloven § 11, er det i havne- og farvannsloven § 12 også bestemt at departementet kan fastsette «*slike bestemmelser for styret og bedriftens andre organer*».

Også et havnestyre som opprettes som følge av Fiskeridepartementets bestemmelse, er et kommunalt organ. Selv om Fiskeridepartementet fastsetter forskrift om at det skal opprettes havnestyre, og i forskriften gir bestemmelser om havnestyrets sammensetning, antas det derfor at det er opp til kommunen å bestemme om styret skal opprettes etter kommuneloven § 10 eller §

11, og å selv bestemme om utskifting av kommunens egen representanter i havnestyret. Det må imidlertid antas at kommunen ikke kan bestemme å nedlegge et havnestyre som er opprettet etter Fiskeridepartementets bestemmelse.

4.2.1.3 Havne- og farvannslovens bestemmelser om havnestyrets myndighet

Dersom kommunen selv bestemmer at det skal opprettes et eget havnestyre tillegger havne- og farvannsloven dette styret automatisk et visst driftsansvar og myndighet knyttet til dette ansvaret. Ved vedtagelsen av nytt kapittel 11 i kommuneloven om kommunalt foretak er det ikke foretatt innsnevring i havne- og farvannslovens regler om havnestyrets myndighet. I forhold til styre for kommunalt foretak etter nytt kapittel 11 i kommuneloven, må det derfor antas at havne- og farvannslovens regler om havnestyrets myndighet også gjelder for havnestyre etter denne organisasjonsformen. Kommunestyret kan også delegerer ytterligere myndighet til havnestyret, ut over den myndighet som følger direkte av havne- og farvannsloven.

De reglene i havne- og farvannsloven som legger myndighet direkte til havnestyre som er opprettet ved kommunenes egen beslutning er: § 20 om myndighet til å gi pålegg som enhver skal rette seg etter, § 23 fjerde ledd om at havnestyret skal uttale seg om forvaltningen av havnekassens midler, § 29 om myndighet til å stanse utførelse av arbeid eller bruk som foretas uten tillatelse eller er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven, § 30 om rett til å utferdige forelegg, § 31 første ledd om myndighet i henhold til tvangsfullbyrdelse, § 33 om forberedelse av klagesaker.

Dersom det er opprettet havnestyre etter Fiskeridepartementets bestemmelse, jf havne- og farvannsloven § 12 første ledd, eller som ledd i et interkommunalt havnesamarbeid, vil slikt havnestyre i tillegg til den myndighet som følger av de ovenfor nevnte bestemmelsene også ha direkte myndighet etter havne- og farvannslovens følgende bestemmelser: § 18 myndighet til å tillate arbeid og anlegg, § 17 andre ledd om forberedelse av havne- og farvannssaker og uttalelse i saker av denne typen, § 17 tredje ledd om vedtaksmyndighet i kommunale enkeltvedtak etter havne- og farvannsloven, § 17 femte ledd om myndighet i budsjettsaker, samt § 17 sjette ledd:

- første strekpunkt: departementet kan bestemme at det er havnestyret som skal ha myndigheten til å fastsette kommunale forskrifter etter havne- og farvannsloven.
- andre strekpunkt: departementet kan videre bestemme at kommunestyret ikke kan trekke tilbake havnestyrets myndighet i budsjettsaker og myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker, jf § 17 tredje og femte ledd.
- tredje strekpunkt: departementet kan bestemme at havnestyret har myndighet til å treffe vedtak i saker som krever tilleggsbevilgning, dog innenfor rammen av de midler som kan benyttes til havneformål (se nedenfor om havnekassen og havneformål)
- siste setning: dersom det er truffet bestemmelser etter de nevnte strekpunktene i sjette ledd *avgjør* havnestyret hvordan havnekassens midler skal forvaltes.

4.2.2 Havne- og farvannslovens regler om havnekassen

Havnevirkksomheten skal i utgangspunktet være *selyfinansierende*, jf Ot prp nr 3 (1983-84) Om lov om havner- og farvann mv side 18. I forskrift av 2. desem-

ber 1994 nr 1070 § 2, gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven § 22 er dette uttrykt slik:

«Avgiftene skal, sammen med eventuelle vederlag og øvrige inntekter, innbringe det som er nødvendig for at havna skal dekke sine betalingsforpliktelser, så som utgifter til administrasjon, drift, vedlikehold og utbygging. Herunder skal det være anledning til å anvende avgiftsinntektene til opplegg av fonds i rimelig utstrekning.»

Havneavgifter som oppkreves med hjemmel i havne- og farvannsloven og tilhørende forskrifter, er kommunale avgifter. Disse avgiftene må imidlertid ligge innenfor rammen av havne- og farvannsloven og tilhørende forskrifter om havneavgifter. Avgiftene skal fastsettes slik at brukerne i prinsippet betaler avgifter i henhold til de kostnader deres bruk påfører havnen, jf Ot prp nr 3 (1983-84) side 18. Det skal med andre ord i prinsippet ikke være kryss-subsidiering mellom de ulike brukergrupper som betaler havneavgifter i havnen. Men som nevnt ovenfor er det havnens samlede inntekter, både avgifter oppkrevd med hjemmel i havne- og farvannsloven, og vederlag, for eksempel leieinntekter, som kreves opp på privatrettslig grunnlag, som til sammen skal dekke havnens utgifter. Dersom havnen for eksempel har store finansinntekter eller leieinntekter vil dette kunne medføre at brukeravgiftene vil kunne være lavere enn de tilsvarende kostnadene.

For å beskytte sjøtransporten mot kommunal skattlegging i form av at havneavgifter og vederlag blir brukt til andre formål enn havneformål, har det vært ansett som nødvendig å legge begrensninger på kommunenes adgang til fritt å disponere havnens økonomiske midler. Avgifter som kreves opp med hjemmel i havne- og farvannsloven, samt vederlag som oppkreves av havnen på privatrettslig grunnlag, skal derfor bare brukes til havneformål, og de skal holdes adskilt fra kommunens øvrige økonomi. Dette følger av havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd.

Det framgår altså klart i havne- og farvannsloven at havnekassens midler ikke kan benyttes til annet enn havneformål. Det kan således ikke foretas netto overføringer fra havnekassen til kommunekassen. Det er derimot ikke forbud mot overføringer fra kommunekassen til havnekassen, og kommunen vil som for annen kommunal virksomhet være ansvarlig for å dekke et eventuelt underskudd i havnevirksomheten.

Havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd legger etter sin ordlyd bare begrensninger på hva avgiftsmidler og vederlag skal brukes til, men dersom havnevesenet bruker avgiftsmidler og vederlag til anskaffelse av eiendommer, kaianlegg osv som skal brukes i havnevirksomheten, vil også disse aktiva ut fra en surrogat- eller ombyttingsbetragtning inngå i havnekassen. Havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledds begrensning gjelder også for disse aktiva. Ut fra den samme betraktningen, og ut fra formålet med regelen, kan det i utgangspunktet heller ikke være anledning til å la inntekter fra salg av havnekassens eiendommer gå inn i kommunekassen. Dette er lagt til grunn av Fiskeridepartementet gjennom langvarig praksis.

Hvilke eiendommer som skal anses å være en del av havnekassen, kan i seg selv være et svært vanskelig spørsmål å besvare. Svaret vil i utgangspunktet avhenge av en konkret vurdering av den enkelte eiendom, som for eksempel hva salgsavtaler, skjøter eller leieavtaler kan fortelle om dette forholdet. For de eiendommer som ble disponert av havnene da de ble en del av kommunene ved havne- og farvannslovens ikrafttredelse, skal inntektene av eiendommene fortsatt tilfalle havnekassen. Det er også en formodning at selve eien-

dommene er en del av havnekassen. Men denne formodningen er ikke mer enn et moment som må veies opp mot andre momenter i en konkret vurdering ved hver enkelt eiendom.

4.2.2.1 Forholdet til havnekassen dersom en kommune vedtar å legge ned hele eller deler av havnedriften – og kan kommunen overhodet legge ned hele havnedriften ?

Spørsmålet om havnekassens midler og anvendelsen av disse vil særlig stå sentralt ved spørsmålet om nedlegging av hele eller deler av den kommunale havnevirksomheten. Dette spørsmålet henger sammen med spørsmålet om det overhodet er anledning for en kommune til å legge ned havnevirksomheten.

Havne- og farvannsloven omtaler ikke nedlegging av havnevirksomhet. Dersom prinsippet om at havnekassens midler bare skal brukes til havneformål skal gjennomføres fullt også i denne sammenheng, kan det anføres at dette må medføre at det ikke er anledning til å legge ned havnedriften.

Motsatt vil en kunne hevde at adgangen til å legge ned hele eller deler av havnevirksomheten samsvarer best med at det er kommunene som er eiere av havnene, og at det må ligge innenfor kommunens myndighet som eier å ta en slik beslutning. Dersom kommunen kan legge ned havnedriften i sin helhet, vil det ikke lenger være havneformål å anvende havnekassens midler til, og i realiteten vil det ikke være noen annen praktisk mulighet enn at havnekassens midler går inn i kommunekassen.

Dersom kommunen kan legge ned hele havnevirksomheten, kan det også hevdes at kommunen må kunne legge ned deler av havnevirksomheten til fordel for annen bruk av arealene, og la arealene og salgsinntektene fra disse gå inn i kommunekassen.

Det kan imidlertid hevdes at en slik løsning strider mot havne- og farvannslovens formål om å «..legge til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner», jf lovens § 1. Løsningen er altså i strid med Fiskeridepartementets tolkning av havne- og farvannslovens § 23 fjerde ledd om tilordning av salgsinntektene fra havnekassens eiendommer til havnekassen.

4.2.3 Interkommunalt havnesamarbeid

4.2.3.1 Generelt

I dagens kommunelov § 27 nr 1 sies det at: *"To eller flere kommuner (...) kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver."* I havne- og farvannsloven § 12 andre ledd er dette uttrykt slik: *"To eller flere kommuner kan for hele eller deler av kommunene opprette interkommunalt samarbeid og organer for slikt samarbeid til å behandle saker etter loven her."* Kommunelovens § 27 vil bli stående også etter innføringen av ny lov om interkommunale selskaper, jf Ot prp nr 53 (1997-98) og Innst O nr 14 (1998-99), men § 27 vil kun gjelde for samarbeidstiltak som ikke er egne rettssubjekter.

Kommunene står med andre ord i utgangspunktet fritt til å samarbeide om løsninger av alle typer havnespørsmål. Havnesamarbeidet kan gjelde alt fra løsning av enkeltspørsmål til samordning av havnevirksomheten som helhet. Kommunene kan også velge å samarbeide om deler av havnedriften. For eksempel kan samarbeide om havn for enhetslaster være aktuelt, mens havn for bulkvarer som har en mer direkte tilknytning til den ene av kommunene ikke er av like stor interesse for et samarbeid.

Kommuneloven § 27 sier at samarbeidskommunene til samarbeidets øverste organ kan legge myndighet til å treffe avgjørelser «*som angår virksomhetens drift og organisering*». I forhold til myndighet til å treffe enkeltvedtak og forskrifter etter havne- og farvannsloven går havne- og farvannsloven § 12 andre ledd lenger, og bestemmer at: «*Dersom det i vedtektene for det interkommunale samarbeidsorganet ikke annerledes bestemmes, har det interkommunale samarbeidsorganet samme myndighet som kommunene...*». For samarbeidet ellers uttaler havne- og farvannsloven § 12 andre ledd at kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid gjelder så langt de passer.

I flere interkommunale havnesamarbeider er det etablert et *havneråd*, som det øverste organet for samarbeidet. Dette organet har medlemmer fra alle de deltagende kommuner, er et rent politisk organ, og sikrer dermed den enkelte kommunes innflytelse i samarbeidet. Til å forestå den daglige driften opprettes det et interkommunalt havnestyre. I havnestyret kan også brukerne av havnen være representert.

Kommuner som inngår interkommunalt havnesamarbeid oppretter gjerne et felles havnedistrikt som omfatter samarbeidskommunenes sjøarealer og felles havnestyre for å ta seg av forvaltning og drift av de havnene som inngår i samarbeidet. Det interkommunale havnestyret overtar i disse tilfellene de samarbeidende kommuners ansvar og myndighet etter havne- og farvannsloven, jf § 16 andre ledd siste punktum og § 18 første ledd. Dessuten tillegger, som tidligere nevnt, havne- og farvannsloven oppgaver og myndighet automatisk til havnestyre opprettet som del i interkommunalt havnesamarbeid.

Også interkommunalt havnesamarbeid skal drives med en økonomi adskilt fra de samarbeidende kommuners øvrige økonomi. Dette framgår forutsetningsvis av havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd andre setning: «*Når det er opprettet havnestyre, ([\[mldr 1\]](#)) ved interkommunalt samarbeide ([\[mldr 1\]](#)), skal havnestyret uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene, som skal holdes adskilt i egen havnekasse.*» Loven har ikke krav om at det må opprettes en felles havnekasse, og det synes heller ikke naturlig å innfortolke et slikt krav all den tid det bare er snakk om et samarbeid om felles ressurser. Dersom det ikke opprettes en felles havnekasse vil et eventuelt overskudd måtte tilføres havnekassene i hver av de deltagende kommunene.

Fram til nå har det også vært adgang for kommuner til å etablere interkommunale selskap med begrenset ansvar utenfor aksjelovens system. Denne adgangen blir opphevet i og med lovendringene som følger av Ot prp nr 53 (1997-98), jf Innst O nr 14 (1998-99).

4.2.3.2 Hjemmel for staten til å pålegge interkommunalt havnesamarbeid

Dersom to eller flere kommuner ikke blir enige om et frivillig interkommunalt havnesamarbeid, følger det av havne- og farvannsloven § 12 andre ledd at Kongen er gitt myndighet til å pålegge kommuner slikt samarbeid. Tilsvarende hjemmel finner man også i kommuneloven § 27.

Vilkåret for å kunne benytte myndigheten etter havne- og farvannsloven § 12 til å pålegge interkommunalt samarbeid er for det første at kommunene selv ikke er blitt enige om et samarbeid. Det synes naturlig å tolke dette slik at staten ikke kan benytte sin myndighet til å pålegge et samarbeid uten først å forsøke å få de aktuelle kommuner til å samarbeide på frivillig basis.

Det neste vilkåret er at det må dreie seg om «*områder hvor dette er særlig hensiktsmessig*». Forarbeidene gir ikke særlig veiledning for hva som ligger

i denne formuleringen. I Ot prp nr 59 (1992-93) side 40 er det uttalt at hjemmelen «bare må brukes når særlige samfunnshensyn tilsier det».

Dersom staten benytter denne myndigheten, kan staten også bestemme hvilke organer som skal opprettes i dette samarbeidet for behandling av saker etter havne- og farvannsloven. Staten kan også med hjemmel i havne- og farvannsloven §§ 12 første ledd og 17 bestemme hvilken myndighet som skal tillegge havnestyret i et pålagt interkommunalt havnesamarbeid.

4.2.3.3 Ny lov om interkommunale selskap, Ot prp nr 53 (1997-98)

Ved behandlingen av Ot prp nr 53 (1997-98) jf Innst O nr 14 (1998-99) ble det vedtatt en egen lov om interkommunale selskaper (heretter benevnt iksl). Interkommunalt selskap er gitt status som et eget rettssubjekt. Kommuner som ønsker å etablere interkommunale samarbeidstiltak som ikke er egne rettssubjekter kan fortsatt benytte kommuneloven § 27.

Deltakerne i interkommunalt selskap vil ha et ubegrenset ansvar for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser, jf iksl § 3. Til sammen utgjør delene selskapets samlede forpliktelser. Det gitt en frist på fire år for å omorganisere interkommunale selskaper med begrenset ansvar til enten aksjeselskap eller interkommunalt selskap etter denne loven.

Det er bare kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper som kan være deltakere i interkommunale selskaper. Et interkommunalt selskap kan imidlertid, på samme måte som for deltagerkommunene selv, være deltaker i et aksjeselskap. Men på samme måte som for deltagerkommunene selv, kan et interkommunalt selskap ikke være deltaker i et ansvarlig selskap.

Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom et *representantskap* jf iksl § 6. Det er bestemt at hver deltaker skal ha minst en representant i representantskapet, men det behøver ikke være like mange representanter fra hver deltager. Behandling i representantskapet er obligatorisk for enkelte saker, bl a fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan. Det er også representantskapet som velger selskapets styre. Inngåelse av selskapsavtalen og endringer i denne skal imidlertid treffes av det enkelte kommunestyre. I iksl. § 10 er det bestemt at selskapet skal ha et styre, og jf § 13 hører «*Forvaltningen av selskapet under styret*», som også har ansvar for «*[mldr] en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet*». Representantskapet kan instruere styret og omgjøre dets beslutninger.

4.2.3.4 Kort om forholdet til EØS-avtalen og nasjonal konkurranselovgivning

EØS-avtalen og nasjonal konkurranselovgivning retter seg både mot tiltak og forhold som er til hinder for konkurranse mellom havner, og konkurransen mellom aktører i den enkelte havn, eksempelvis transportører eller terminaloperatører.

EØS-avtalens regler retter seg mot konkurransehemmende eller -vri-dende opptreden som kan få innvirkning på handelen mellom EØS-stater. En slik virkning vil særlig kunne være aktuell for havner som betjener utenriks trafikk. EØS-avtalens artikkel 59 innebærer at kommunal og interkommunal næringsvirksomhet som drives i, eller kan drives i, konkurranse med private eller opererer i et ordinært marked, må drives i overensstemmelse med EØS-avtalens generelle regler for foretak, herunder EØS-avtalens konkurranseregler. Kommunale og interkommunale foretak må derfor respektere EØS-avtalens forbud mot misbruk av dominerende markedsposisjon (art 54) og forbud

mot konkurransebegrensende samarbeid (art 53). Videre vil reglene om statsstøtte i art 61 kunne komme til anvendelse på eventuell økonomisk støtte fra kommunene.

For at reglene om kontroll med sammenslåing av foretak (art 57) skal komme til anvendelse må disse være av en viss størrelse, (foretakenes samlede omsetning må være minst 5 mrd Euro, samtidig som minst ett av de berørte foretak alene må ha en omsetning på minst 250 mill Euro).

Hvis en konkurransehemmende eller -vridende opptreden bare får virkninger innenfor en EFTA-stat er det den nasjonale konkurranselovgivningen som kommer til anvendelse. I Norge er dette konkurranseloven av 1993. Konkurranselovens formål, jf § 1-1, «er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse». Loven retter seg, jf §§ 3-10 og 3-11, bl a mot avtaler, samarbeider eller sammenslutninger som fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.

Dette kan ha betydning for utvalgets forslag til framtidig havnestruktur og havnesamarbeid i Oslofjordregionen. Generelt må det således legges opp til en havnestruktur som bibeholder en viss valgfrihet for brukerne av havnene, og det må sikres en konkurranse i markedet.

4.2.3.5 Kan en kommune opprette en offentlig havn innenfor en annen kommunes grenser uten at dette skjer som ledd i et havnesamarbeid mellom de to kommunene?

Problemstillingen er som følger: En kommune A ønsker å flytte havnevirk-somheten ut av egen kommune. Dette tenkes gjort ved at kommune A kjøper eller leier arealer i kommune B og etablerer havn der uten at dette inngår som ledd i et interkommunalt samarbeid med kommune B. Dette er en høyst aktuell problemstilling i Oslofjorden, spesielt dersom Oslo havn eller andre kapitalsterke havner ønsker å utvikle en avlastningshavn utenfor egen kommune.

Havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd bestemmer som nevnt at "Avgifter som kommunen oppbeholder etter loven her, skal bare benyttes til havneformål. (...) Tilsvarende gjelder vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger i havnedistriktet."

Etter bestemmelsens ordlyd er det ingen geografiske beskrankninger for hvor havnekassens midler kan benyttes, det er kun en begrensning med hensyn til formålet for anvendelsen av midlene. Dersom inntektene fra den nye havnen tilflyter havnekassen i kommune A synes derfor ikke havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd i seg selv å være noen sperre mot en slik løsning.

Men havne- og farvannsloven inneholder begrensninger for kommunal myndighetsutøvelse i medhold av loven som kan tilsi at det ikke bør være en slik adgang. Kommunenes myndighet etter havne- og farvannsloven er begrenset til havnedistriktet, jf § 14. Kommunene kan naturlig nok bare opprette havnedistrikt innenfor egen kommune. Kommune A vil derfor ikke ha hjemmel i havne- og farvannsloven til myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven i kommune B. Kommune A vil således heller ikke ha myndighet til å oppkreve havneavgifter etter havne- og farvannsloven for havnen i kommune B. Som eier av havneinnretningene vil imidlertid kommune A ha et privatrettslig grunnlag for å kreve vederlag for bruk av havnen. Det er imidlertid tvilsomt om en kommune kan bruke havnekassens midler til å etablere en havn som ikke skal forvaltes etter havne- og farvannslovens regler om myndighetsutøvelse og avgiftsinnkreving.

4.2.3.6 Konklusjon

Utvalget trekker den konklusjon at det bare er innenfor et formalisert interkommunalt samarbeid at en kommune kan bruke havnekassemidler til etablering av havn i en annen kommune.

4.3 Eksempler på samarbeidsmodeller for interkommunalt havnesamarbeid

Det skal her gis oversikt over forskjellige modeller for interkommunale havnesamarbeider og hvordan disse er organisert. Denne framstillingen går ikke inn på hvordan den enkelte havn har organisert den daglige driften på sine kaianlegg, som lasting/lossing med mer. Dette kan skje med havnevesenets egen folk og ressurser, men det er som tidligere nevnt vanlig at det er private havne- og terminaloperatører som forestår disse oppgavene, gjerne med eget materiell i kombinasjon med leie av havnevesenets kraner og annen infrastruktur.

4.3.1 Grenland havnevesen

Grenland havnevesen (GHV) er organisert som en interkommunal bedrift etter kommuneloven § 27 og havne- og farvannsloven § 12, eiet av Skien kommune, Porsgrunn kommune og Bamble kommune.

Ved etableringen overtok GHV alle ressurser og forpliktelser havnekassene i samarbeidskommunene hadde ved etableringen, jf vedtektenes § 3. Det er mao etablert en felles havnekasse. For havneanlegg og havnearealer er det særskilt bestemt at disposisjonsretten til disse overføres fra deltagerkommunene til GHV. Den enkelte kommune beholder dog eiendomsretten. Det er fastsatt sammenlignbare verdifastsettelse for de anlegg hver kommune bringer med inn i fellesskapet. Det følger av dette at deltagerkommunene ikke nødvendigvis har gått inn i samarbeidet med like store verdier. I samarbeidet er kommunene likevel likestilt. Dette framgår bl a av reglene for representasjon i havnerådet og havnestyret hvor hver kommune har samme antall deltakere, og regler om dekning av underskudd med 1/3 på hver av de tre deltagerkommunene.

Ved etablering av nye havneanlegg gjelder dog særlig regler som skal sikre vertskommunen for nyanlegget mot utbygging som denne ikke finner saklig begrunnet. Dersom vertskommunen for det nye anlegget ikke har innvendinger mot anlegget plikter denne kommunen å stille garanti for en større andel av lånefinansieringen.

4.3.1.1 Styringsorganer i GHV

Samarbeidets øverste organ er *havnerådet*. I havnerådet er deltagerkommunene representert med fire representanter hver. De velges av kommunestyrene, og funksjonstiden er sammenfallende med kommunevalgperioden.

Foruten at havnerådet skal fatte beslutning i alle saker som havnestyret legger fram, skal havnerådet påse at bedriftens formål fremmes i overensstemmelse med vedtektene, vedtatte beslutninger og havne- og farvannsloven. Videre er det havnerådet som skal vedta budsjettet, bevilge de nødvendige midler til havnens drift og fatte beslutning om opptak av lån. Havnerådet er også tillagt myndigheten å fastsette avgiftsområder etter

havne- og farvannsloven § 15 og å fastsette havneavgiftene. Havnevesenets administrative leder ansettes av havnerådet. Det er også havnerådet som etter en nærmere fastsatt prosedyre fatter den endelige beslutningen om havneutbygging (se nedenfor).

Havnerådets beslutninger fattes med simpelt flertall. Dog er det fastsatt at dersom én kommunes representanter står samlet mot de øvrige medlemmer skal saken anses uavgjort. I dette tilfellet skal saken behandles i nytt møte, og da gjelder flertallsregelen uavkortet.

Havnestyret er tillagt enhver myndighet som ikke etter lov, forskrift eller andre bestemmelser er tillagt havnerådet, departement eller deltakerkommunene, og havnestyrets hovedoppgave er å påse at den daglige driften til enhver tid gir brukerne et best mulig havnetilbud, at havnens ressurser utnyttes på best mulig måte, samt at havnen til enhver tid er mest mulig konkurransedyktig.

Havnestyret består totalt av 11 medlemmer. Deltagerkommunenes kommunestyre velger hver to representanter. Tre av medlemmene velges av havnerådet etter forslag fra brukerorganisasjonene. To av representantene skal velges blant de ansatte.

4.3.1.2 Særlige regler om beslutning om havneutbygging og lånegarantier for havneutbygging

I vedtektenes § 8 er det bestemt at forslag om havneutbygging i de samarbeidende kommuner først skal behandles av styret. Deretter behandles finansieringsplan og utbyggingsplan av den kommune der anlegget skal ligge. Vertskommunen for det foreslåtte anlegget kan avslå utbyggingen dersom dette pga «*forurensing, miljøforhold eller andre saklige forhold ikke er ønskelig fra kommunens side*». Forslaget behandles så på nytt av havnestyret, som avgir innstilling til havnerådet som fatter vedtak om utbyggingen.

Om lånegarantier bestemmer vedtektenes § 5 at medlemskommunene skal garantere for lån som opptas av GHV til investeringer i havneanlegg slik at 50 prosent faller på fellesskapet og 50 prosent på vertskommunen for anlegget.

4.3.1.3 Utmelding og oppløsning

Dersom en av deltakerkommunene ønsker å melde seg ut av selskapet, vil denne kommunen overta de anlegg som ligger i kommunen, samtidig som denne kommunen som eneansvarlig må overta de forpliktelser som Grenland havnevesen har påtatt seg for etableringen av disse anleggene. I tillegg gjelder at dersom noen av de andre kommunene har hatt økonomiske utlegg i anlegg som befinner seg i den kommune som trer ut, skal den kommune som trer ut yte full kompensasjon for dette. Tilsvarende regler gjelder dersom samarbeidet oppløses som helhet. Forslag om oppløsning av samarbeidet skal først behandles i havnestyret. I havnerådet kreves det 2/3 flertall for å fatte vedtak om oppløsning av samarbeidet. Etter vedtak i havnerådet må 2/3 av deltakerkommunene godkjenne oppløsningsvedtaket. Oppløsning av interkommunale selskap etter kommuneloven § 27 (som GHV) krever endelig godkjenning av Kommunal- og regionaldepartementet.

4.3.2 Borg havnevesen

4.3.2.1 Generelt

Av vedtektene for Borg havnevesen (BHV) framgår det at BHV er et interkommunalt selskap opprettet av kommunene Fredrikstad og Sarpsborg i henhold til kommunelovens bestemmelser. Selskapet eies av de to kommunene med 50 prosent hver og hver av kommunene hefter ubegrenset for 50 prosent av BHVs forpliktelser. Som for Grenland havnevesen ble BHV ved etableringen overført disposisjonsretten til havneanlegg, innretninger og havnearealer fra kommunene, og det ble utarbeidet en sammenlignbar verdiansettelse for anleggene. Det er opprettet en felles havnekasse for BHV ved at BHV har overtatt alle ressurser og forpliktelser havnekassene som deltagerkommunene hadde ved etableringen.

4.3.2.2 Styringsorganer i BHV

Også BHV er organisert med et øverste styringsorgan med folkevalgte medlemmer kalt *representantskapet*. Kommunestyret i deltagerkommunene velger hver fire medlemmer til representantskapet, og funksjonstiden følger kommunevalgperioden. Den ene kommunen velger leder og den andre kommunen velger nestleder, og ledervervet alternerer.

Representantskapets hovedoppgaver er å vedta de økonomiske rammer for drift og investeringer, samt vedta regnskap og årsberetning. Større investeringer og låneopptak skal imidlertid vedtas av kommunestyrene.

Som i Grenland havnevesen er *havnestyrets* hovedoppgave å påse at den daglige driften til enhver tid gir brukerne et best mulig havnetilbud, at havnens ressurser utnyttes på best mulig måte, samt at havnen til enhver tid er mest mulig konkurransedyktig. Havnestyret er også tillagt myndigheten til å avgjøre hvordan havnekassens midler skal forvaltes og til å fastsette avgifter. Havnevesenets administrative leder ansettes av havnestyret, i motsetning til Grenland hvor denne ansettes av havnerådet.

Havnestyret har 12 medlemmer, hvorav hver av kommunestyrene velger fire medlemmer, Østfold fylkeskommune velger et medlem, NHO Østfold oppnevner to medlemmer som er brukerrepresentanter, og de ansatte velger et medlem. Den kommune som har nestledervervet i representantskapet velger leder av havnestyret, mens den andre kommunen velger nestleder.

4.3.2.3 Bestemmelser om havneutbygging

Det er havnestyret som skal godkjenne finansierings- og utbyggingsplaner. Som for Grenland havnevesen kan vertskommunen for det foreslåtte anlegget motsette seg utbyggingen dersom dette pga. «forurensing, miljøforhold eller andre saklige forhold ikke er ønskelig fra kommunens side».

4.3.2.4 Utmelding og oppløsning

Den enkelte kommune kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i BHV. Utmeldelse og oppløsning av selskapet skal behandles i havnestyret før det angjeldende kommunestyre treffer vedtak om utmeldelse. Det er videre bestemt at oppløsning av BHV skal godkjennes av Fiskeridepartementet gjennom Kystdirektoratet.

Dersom en av deltagerkommunene ønsker å melde seg ut av selskapet, vil denne kommunen overta de anlegg som ligger i kommunen, samtidig som

denne kommunen overtar de gjenværende forpliktelser på disse anleggene. Det skal også foretas nødvendig justering av og fordeling av lånegarantier.

4.3.3 Drammensregionens interkommunale havnevesen

4.3.3.1 Generelt

Drammensregionens interkommunale havnevesen (Drammen havn/DH) er et interkommunalt selskap hvor hver av deltagerkommunene har et proratarisk ansvar som samsvarer med deres eierandel. Drammen kommune eier 55 prosent, Lier kommune eier 18 prosent og Røyken, Hurum og Svelvik kommuner eier ni prosent hver.

4.3.3.2 Styringsorganer

Som i de tidligere nevnte havnene består også det øverste organet i DH, *havnerådet*, av medlemmer oppnevnt av eierkommunenes kommunestyre. Av havnerådets 11 medlemmer har Drammen kommune seks representanter, Lier kommune har to representanter, og Røyken, Hurum og Svelvik kommuner en representant hver. Drammen kommune har således et flertall i havnerådet.

Havnerådets hovedoppgave er overoppsyn med at selskapets formål fremmes i overensstemmelse med vedtekter og eierkommunenes ønsker. Det tilligger havnerådet blant annet å vedta budsjettet, og å godkjenne havnestyrets årsberetning og regnskap. Det tilligger også havnerådet å fatte vedtak om større erverv av eiendom og større utbygging av havnen. Eiendomserverv og større utbygging som innebærer økonomiske forpliktelser for eierkommunene krever imidlertid godkjenning av disse.

Havnestyret har seks medlemmer hvorav fem medlemmer velges av havnerådet og ett medlem velges av og blant de ansatte. Styremedlemmene velges for to år. Havnestyret er tillagt all myndighet som ikke uttrykkelig er tillagt havnerådet.

4.3.3.3 Utmelding og oppløsning

Den enkelte kommune kan si opp sitt deltagerforhold i selskapet med ett års skriftlig varsel, jf kommuneloven § 27.

Vedtak om oppløsning av selskapet skal behandles av havnestyret og havnerådet. Havnerådets innstilling skal forelegges eierkommunene før endelig behandling i havnerådet. Vedtak om oppløsning krever minst 2/3 flertall i havnerådet, og skal godkjennes av kommunestyret i den enkelte eierkommune.

Ved oppløsning eller utmelding av selskapet overtar den enkelte kommune de anlegg som ligger i kommunen. Hver eierkommune overtar også en forholdsmessig andel av den samlede gjenværende formue med fradrag for eller overtagelse av forholdsmessig gjeld/garantier. Den forholdsmessig andel er tilsvarende eierforholdet.

4.3.4 Bergen og omland havnevesen

Bergen og omland havnevesen (BOH) er et samarbeid mellom Bergen kommune og ti andre omkringliggende kystkommuner, og er organisert som en interkommunal bedrift. Dette samarbeidet har visse paralleller med Dram-

men havn ved at det er én større og flere mindre kommuner, i havnesammenheng, som samarbeider om en felles havneløsning. I BOH viser dette seg bl a ved at Bergen kommune i dette samarbeidet har påtatt seg større forpliktelse f eks ved garantistillelse for nye anlegg, og har en sterk representasjon i havnerådet. Bergen kommune har også det avgjørende ord når det gjelder større investeringer, salg eller makeskifte av større eiendommer, eller andre viktige spørsmål innen det opprinnelige Bergen havnedistrikt.

4.3.4.1 Styringsorganer

Havnerådet har 21 medlemmer, hvorav Bergen bystyre har oppnevnt 10, hver av de 10 andre samarbeidskommunene har oppnevnt en representant hver, og en er oppnevnt av Hordaland fylkeskommune. Havnerådet er et rent politisk forum og er delegert den samlede myndighet som kommunestyrene i samarbeidskommunene har i havnesaker. Havnerådet er det bevilgede organ. Det interkommunale *havnestyret* har den samme myndighet i hele havnedistriktet, som et ordinært havnestyre har innenfor en kommunal havn.

4.3.4.2 Garantier ved nye havneanlegg

Hvis det bygges offentlig trafikkhavneanlegg i en samarbeidskommune, skal Bergen i prinsippet være ansvarlig for 50 prosent av forpliktelsene, og vertskommunen ansvarlig for de øvrige 50 prosent.

4.3.5 Karmsund havnevesen

Karmsund havnevesen (KH) er et interkommunalt selskap etter kommuneloven § 27. Selskapet eies av kommunene Haugesund og Karmøy med 50 prosent hver, og de to deltakerkommunene har like store rettigheter og plikter i samarbeidet. Dette framgår også av vedtektenes bestemmelser om ansvar for selskapets forpliktelser, og reglene om representasjon i de styrende organer i samarbeidet. Ved opprettelsen av samarbeidet overtok KH disposisjonsretten og driftsansvaret for deltakerkommunenes havneanlegg samt deltakerkommunenes gjeld på de anleggene som inngikk i samarbeidet.

4.3.5.1 Styringsorganer

Også KH er organisert med et *havneråd* som den øverste myndighet. De to deltakerkommunene har lik representasjon i havnerådet. Havnerådet skal ivareta de deltakende kommunenes myndighet og oppgaver etter havne- og farvannsloven og er delegert myndighet til å gjøre endelig vedtak i de saker som etter havne- og farvannsloven tilligger de deltakende kommuners kommunestyre. Det er videre opprettet et felles *havnestyre*. Havnestyret utøver den myndighet som enkeltkommuners havnestyre er tillagt etter havne- og farvannsloven.

4.3.5.2 Ny organisering av Karmsund havnevesen som interkommunalt selskap

Det pågår for tiden en prosess med sikte på at også kommunene Bokn, Sveio og Tysvær skal inngå i samarbeidet. Det har også pågått et arbeid med sikte på omdannelse av Karmsund havnevesen til et interkommunalt selskap i henhold til den nye loven om slike selskaper, jf tidligere omtale. Det er foreslått at

de nye kommunene går inn med et mindre kapitalinnskudd, en mindre eierandel i selskapet og færre representanter i selskapets øverste organ, «representantskapet» jf iksl § 6 (som tilsvarer havnerådet i dagens samarbeid).

4.4 Oppsummering

Som annen utbygging og arealanvendelse reguleres planlegging og utbygging av havner av plan- og bygningsloven. Det gjelder særlige regler for når det skal foretas konsekvensutredning av havneutbygging, og det er fastsatt rikspolitiske retningslinjer som direkte angår etablering av havner i Oslofjordregionen, jf rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst og sjøområder i Oslofjordregionen og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. I St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport er det uttalt at statlig planlegging kan være et virkemiddel i nasjonale havner hvor det ikke i tilstrekkelig grad avsettes arealer til havnevirksomheten.

Offentlige trafikkhavner i Norge er kommunale. Det er kommunene som havneiere som har ansvaret for havnevirksomheten, men havne- og farvannsloven inneholder få regler om hvordan kommunene skal organisere sin havnevirksomhet. Kommunelovens regler og andre kommunalrettslige prinsipper om organisering av kommuners virksomhet må derfor gjelde også for kommunal havnevirksomhet. Kommunene må antas å kunne organisere sin egen havnevirksomhet i henhold til nytt kapittel 11 i kommuneloven om kommunalt foretak.

Selv om havnene utgjør viktige omlastingsterminaler i det samlede transportnettverket inneholder havne- og farvannsloven selv relativt få virkemidler for å sikre at havnene faktisk ivaretar denne funksjonen. Havnestyrets direkte myndighet etter havne- og farvannsloven, reglene om bruk av havnekassens midler til havneformål og Fiskeridepartementets myndighet til å bestemme om opprettelse av havnestyre i viktige havner er blant de viktigste.

Dersom kommunen velger å opprette et eget havnestyre, tillegges havne- og farvannsloven dette styret automatisk en viss myndighet knyttet til forvaltningen av havnen.

Havne- og farvannsloven slår videre fast at havnevirksomheten skal drives innenfor en økonomi adskilt fra den enkelte kommunes øvrige økonomi. Videre gjelder at havnekassens midler kun kan brukes til havneformål. Dette gjelder også ved interkommunalt havnesamarbeid.

I de havner som har en vesentlig betydning ut over egen kommune, eller som er av forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning, gir havne- og farvannsloven Fiskeridepartementet myndighet til å fastsette at det skal opprettes havnestyre, samt gi bestemmelser om sammensetning av dette havnestyret. Det havnestyret som opprettes i henhold til disse bestemmelsene vil være et kommunalt organ, men det må antas at kommunen ikke kan bestemme å legge ned et slikt havnestyre.

Plan- og bygningsloven inneholder regler som gjør det mulig for staten å ivareta nasjonale interesser i havnesammenheng. Statlige fagmyndigheter kan legge ned innsigelser til kommunale planer for havnene dersom nasjonale interesser settes til side. Staten kan også gå inn med planlegging og regulering i havner når samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf plan- og bygningsloven § 18. Denne regelen er imidlertid et unntak fra hovedregelen om kommunal planlegging, og i St meld nr 36 (1996-97) er det uttalt at denne hjemmelen i

utgangspunktet bare bør brukes i nasjonale havner når særlige behov tilsier det.

Havne- og farvannsloven og kommuneloven åpner for at kommunene kan inngå interkommunalt samarbeid om havnespørsmål. Samarbeidet kan dreie seg om alt fra ikke-formaliserte samarbeider om enkeltområder til en organisatorisk sammenslåing av hele eller deler av den enkelte kommunes havnevirksomhet. Interkommunalt havnesamarbeid må også antas å kunne organiseres etter ny lov om interkommunale selskap. Organisasjonsformen Interkommunalt selskap er kun tilgjengelig for samarbeid mellom kommuner.

Kapittel 5

Næringslivets krav til effektive transportkjeder og havnenes roll

Etterspørselssiden består av vareeierne, det vil si produksjonsbedrifter og handelsagenter som er mottakere eller avsendere av varer til import eller eksport.

Vareeierne utgjør etterspørselssiden. Tilbudssiden i markedet for enhetslaster omfatter i første instans de som organiserer og gjennomfører transportene:

- Linjerederier, det vil si rederier som opererer containerskip lo/lo, ro/ro og ferjer i utenlandstrafikk
- Havne- og terminaloperatører
- Speditører/samlastere, det vil si operatører/tilbydere av distribusjon fram til mottaker, eller henting hos avsender og viderebefordring

Dette er de hovedaktørene som benytter havnene med infrastruktur som næringsutøvere. Sammen med vareeier avgjør disse valget av transportløsning. Forståelse av hvilke forhold som påvirker dette valget er sentralt når man skal vurdere havnestrukturen for Oslofjord-området.

Havnene er også en del av tilbudssiden, sammen med den øvrige offentlige infrastruktur. Havnene opptrer som kommersielle og tilretteleggende aktører, i et samspill med vareeiere, linjerederier, havneoperatører og speditører/samlastere.

Utviklingen i næringslivets (vareeierens) etterspørsel etter godstransport, spesielt i tilknytning til import og eksport, er *en* av flere grunnleggende premisser når betydningen av endret havnestruktur skal vurderes.

Utviklingstrekk på tilbudssiden (speditører og transportører) vil også være sentrale premisser for hvordan havnene vil inngå i framtidens organisering av internasjonale godstransporter. Tilbydernes rolle i nasjonal og internasjonal varedistribusjon er imidlertid sterkere påvirket av de underliggende trender på etterspørselssiden (for eksempel just-in-time produksjon) enn omvendt.

I de påfølgende underkapitler drøftes de utviklingstrekk som utvalget anser å være sentrale med tanke på framtidig havnestruktur.

5.1 Generelle utviklingstrekk på etterspørselssiden

Norsk industriproduksjon har tradisjonelt foregått innen næringer med relativt lav foredlingsrad, ofte innen produksjon av innsatsfaktorer til annen produksjon. Den høye andel av bulk sjøtransporter bekrefter dette bildet. Det er imidlertid en økt orientering i retning av produktspesialisering også innen norsk landbasert industri. Tilsvarende skjer det strukturendringer i internasjonal vareproduksjon, noe som stiller sterkere krav til effektiv distribusjon av varer, blant annet til Norge.

Hovedtrekket er rett og slett at spesialiserte produkter krever spesialisert logistikk og svært effektive transportsystemer.

Kostnadseffektive transportkorridorer til og fra våre viktigste markeder er derfor en avgjørende konkurransefaktor for norsk produksjon og handel fra

mover. Effektive sjøtransportløsninger kan bidra til å opprettholde eller bedre den nasjonale konkurransekraft, men det vil bli stilt økende krav til sjøtransporten dersom den skal kunne opprettholde sin posisjon i norske utenrikstransporter.

5.1.1 Økt internasjonalisering og konkurranse på produktpris

Samhandel mellom landene skjer i et stadig mer internasjonalisert marked, og vareproduksjonen i hvert land blir stadig mer konkurranseutsatt. Kostnadsnivået i produksjonen og dermed varens pris til kundemarkedet blir stadig mer «synlig» globalt sett. De rike land møter en økende konkurranse fra lavkostnadsland og nye industrinasjoner. Svaret er en stadig mer kostnadseffektiv produksjon i de tradisjonelle industriland, hvor også transportkostnadene (både i råvareinntak og i transport til kundene) er vesentlige konkurranseparametre. I denne sammenheng er konkurransedyktige transportkostnader en nødvendig forutsetning for å hevde seg.

5.1.2 Produksjons- og distribusjonsløsninger i næringslivet endres

Det er en internasjonal trend at produksjons- og distribusjonsløsningene i næringslivet i økende grad ordrestyres. Dette er også en følge av (og også en årsak til) den stadig sterkere internasjonale konkurranse, som fører til at næringslivet reduserer lager, leverer hyppigere, reduserer sendingsstørrelser og strammer inn på tidsbruk i leveringskjeden. Utviklingen er drevet fram av konkurransen i markedet og ikke av et ønske om å redusere kostnadene til transport isolert sett. Denne utviklingen, hvor transportleddet i sterkere grad inngår i en helhetlig logistikktankegang, representerer særlig for kombinerte løsninger en stor utfordring. Kombinerte løsninger som involverer havnene (for eksempel sjø/veg) er helt sentrale i norske utenrikshandelstransporter.

5.1.3 Økt konsolidering i verdikjedene

Man opplever i Norge, som i mange andre vestlige land, en økende konsolidering av antall aktører i de fleste verdikjeder i næringslivet. Kjededannelser innen varehandel har eksempelvis kommet langt. Dette har medført økt integrasjon mellom detalj- og grossistledd, med de betydelige endringer dette får for nasjonal distribusjon. Motivasjonen for denne integrasjonen ligger i de effektiviseringsgevinster som kan hentes ut gjennom forbedret logistikk, større innkjøpsmakt overfor leverandører og bedret markedsposisjon i konkurranseutsatte forbrukermarkeder.

Utviklingen har til nå stort sett foregått på et nasjonalt plan. De siste fem år har imidlertid kjedestrukturane i økende grad utviklet seg fra å være nasjonale aktører i retning av å bli nordiske aktører (f eks ICA/Hakon, Elkjøp, Dressmann, Narvesen etc). På noe lengre sikt ser vi også konturene av at disse virksomheter vil kunne inngå i større europeiske foretak.

Sterkere kjededannelser fører ofte til en endring av rollefordeling mellom produsent og grossistleddet mht distribusjonsfunksjonen ut til detaljleddet. Kjeder overtar nasjonale distribusjonsroller som før var underlagt produsentleddet. Det er derfor en tendens til at nasjonale distribusjonslagre i regi av internasjonale vareprodusenter legges ned. Dette gir de store varehandelsskjedene økt betydning som nasjonale og regionale distribusjonskanaler også for de større internasjonale vareprodusenter.

De store aktørenes framtidige organisering av sine distribusjonsmønstre kan innebære at nasjonal distribusjon for eksempel erstattes med nordisk eller nordeuropeisk, noe som på sikt vil kunne redusere enhetslasttrafikken på sjø til Norge betydelig.

Innen produsentleddet foregår det en tilsvarende utvikling. Markedsmakt og stordriftsfordeler på alle nivåer søkes hentet ut ved etablering av større enheter. Lokalisering av få store og spesialiserte produksjonsanlegg som kan betjene betydelige markedsområder, blir ofte resultatet. Logistikk får derfor relativt sett større betydning enn tidligere. Stordriftsfordeler i produksjon kan medføre at den geografiske avstanden fra produksjonssted til sluttbruker gjerne øker. Konsekvensen er ofte økt transportarbeid.

5.1.4 Regional konkurransekraft

De etablerte internasjonale transportmønstre tar utgangspunkt i et globalt produksjonsmønster der Asia og USA fremdeles har stor betydning som produksjonsområde for de europeiske markeder. Økt globalisering på produksjonsleddet kan endre disse transportstrømmer i retning av nye regionale produksjonsmønstre. Asiatiske produsenter innen f. eks bilindustrien inngår allianser med europeiske produsenter og etablerer samtidig produksjon i Europa. Tilsvarende utvikling pågår innen papirindustrien, der europeiske produsenter foretar investeringer i lokal produksjonskapasitet i Asia for å dekke de lokale asiatiske markeder.

Resultatet kan bli redusert behov for oversjøisk transport og endret distribusjonsmønstre innen flere bransjer. Slike utfordringer påvirker også havneutviklingen, da organisering av transportarbeidet innenfor de europeiske markeder ofte er svært forskjellig fra oversjøiske transport. Oversjøisk stykkgodstransport er i hovedsak basert på container som lastebærer, noe som i mindre grad er tilfelle i intereuropeisk transport.

5.1.5 Andre hovedtrender

Økende internasjonalisering gir økt handel og økt transport særlig i stykkgodsmarkedet. Den til dels sterke veksten som forventes i stykkgodsomsetningen vil først og fremst slå ut for containertrafikk, semitrailere og vekselflak. Vekstratene vil trolig variere, men det synes å være en sterk underliggende veksttrend.

Endrede samarbeidsformer er på vei mellom tilbyder og kjøper av transport. Transportbrukere etterspør i økende grad helhetlige transportløsninger.

Direkte transport med lastebil har tradisjonelt et klart fortrinn. For kombinerte løsninger er det derfor en utfordring å få ulike aktører til å framstå som et enhetlig og konkurransedyktig tilbud utad.

5.2 Generelle utviklingstrekk på tilbudssiden

5.2.1 Økt konsolidering innen spedisjons- og transportvirksomheter

Både nasjonalt og internasjonalt går trenden mot færre og større enheter innen de fleste segmenter innen stykkgodstrafikk. I Norge har vi i dag tre dominerende nasjonale distribusjonsselskaper for stykkgodsdistribusjon. Postselskaper får også økende betydning innen småpakkeforsendelser internasjonalt. De store nasjonale stykkgoods transportselskaper får økende

markedsandeler innen internasjonale transporter som følge av at internasjonale grupperinger i økende grad tar direkte eierskap over nasjonale organisasjoner. Effektivisering av logistikkfunksjonene medfører ofte reduksjon i antall leverandører. Dette favoriserer tilbydere av transport – og distribusjonsløsninger som betjener flere markeder på en kostnadseffektiv måte. Det er ventet at antall tilbydere fortsetter å synke i årene som kommer. Stordriftsfordeler kan oppnås for de speditører og transportører som kan utnytte sitt transportmaterieell i flere markeder. Dette gjøres gjennom ett nettverk av kontorer og terminaler. Bruk av operative- og administrative IT-systemer vil være en forutsetning for å oppnå økt konkurransekraft.

5.2.2 Oppbygging av sentrale sorteringsanlegg og terminaler

For å hente ut stordriftsfordelene i distribusjonssystemene etablerer speditørene terminaler for sortering og konsolidering av stykkgodset. Dette gir en mer effektiv videredistribusjon. Antall og størrelse på slike anlegg vil være avhengig av geografiske forhold (distribusjonsdistanser) og godsgrunnlag.

5.2.3 Økt fokus på valg av lastebærere

De større spedisjons- og transportselskapene tilpasser seg markedet gjennom valg av de mest kostnadsoptimale lastebærere for det markedsområde som skal betjenes. Her er det store regionale forskjeller. I oversjøisk trafikk foregår en betydelig del av transportene med store containerskip. Standard ISO containere blir derfor mest benyttet. For transport innen EU har lastebil og semitrailere hittil vært viktigst som distribusjonsenhet. Bruk av containere og vekselflak øker imidlertid i omfang. Regelverk knyttet til størrelse, lasteevne og lastevolum for semitrailere og tradisjonelle lastebiler, ved siden av avgifter og bruksregulering, vil være viktige rammevilkår for den videre utvikling.

Innen EU har regelverket gitt enkelte lastebærere kostnadsmessige fortrinn for transport av visse typer av gods. De containere som benyttes i oversjøisk trafikk blir i liten grad benyttet i «lokal» trafikk innen det kontinentale Europa. Man snakker derfor i noen grad om to separate markeder; det oversjøiske marked og det lokale marked.

5.2.4 Økning i bruk av kombinerte transportløsninger

Ved transporter av stykkgoods i Europa står vareeiere overfor mange konkurrerende tilbud med hensyn til valg av løsninger. Disse tilbudene vil blant annet være

- direkte transport dør-dør med lastebil
- kombinerte løsninger veg-bane-veg
- kombinerte løsninger veg-sjø-veg

Konkurranseflatene i godstransport står ofte mellom transportløsninger hvor det inngår ett eller flere transportmidler, eventuelt omlasting, terminalbehandling osv. Det er summen av effektiviteten i alle aktivitetene i transportløsningen som bestemmer hvor effektiv og konkurransedyktig løsningen framstår for transportbrukeren.

Valg mellom ulike transportalternativ skjer som et resultat av en avveining mellom pris og kvalitet på tilbudet. Prisen på transport vil nesten alltid være et

hovedkriterium, men målet vil alltid være å få til et transportopplegg som minimerer summen av produksjonskostnader og transportpris.

I forhold til andre deler av sjøtransport er kvalitetsaspektet særlig viktig i transport av stykkgods. På mange måter kan en si at direkte transport dør til dør med lastebil setter en standard for kvalitet som de andre tilbudene må møte. Skal kombitransporter hvor sjøtransport inngår kunne konkurrere krever dette effektive havner som ikke reduserer transportkvaliteten på noen av de områder som er nevnt nedenfor.

Framføringstid. Dette er en viktig del av ledetiden, som er tiden fra kundens ordreplassering til varen er levert på avtalt sted hos kunden. Redusert ledetid er et av de viktigste effektiviseringsprinsippene i moderne industriproduksjon.

Frekvens. Hyppige leveringer til mottaker, som der hvor sjøtransport inngår i transportkjeden betinger hyppige anløp av skip i de havnene som benyttes, er en forutsetning for reduksjon av ledetiden og optimalisering av lagerholdsfunksjoner.

Leveringspålitelighet. Gitt at varen selv er «i rute», er det transportørens oppgave å sikre levering med tilstrekkelig presisjon med hensyn til å overholde avtalt leveringstidspunkt på avtalt sted.

Sikkerhet for skader. Transportmåte og håndtering ved transport, lasting, lossing og sortering/oppbevaring må oppfylle krav til minst mulig skade på lasten.

Fleksibilitet. Dette går på leverandørens evne til å kunne etterkomme endringer i ordrer, hasteordrer, spesielle leveringsønsker med mer, som vil kreve fleksibilitet også i transportleddet.

Informasjon. Kunden holdes orientert om ordren/leveringens status, spesielt om eventuelle avvik. Dette stiller krav til full oversikt over varens posisjon i transportsystemet.

5.2.5 Rederienes utvikling

Innen skipsfarten skjer det også en reduksjon av antall aktører. Dette gjelder så vel innenfor nærskipsfarten som i oversjøisk containertransport. Økt integrasjon mot viktige store lasteiere gir grunnlag for tette allianser mellom rederiene og aktører med betydelige skipningsvolum for enhetslaster. Nye samarbeidsforhold mellom maritime og industrielle operatører innen ulike nisjer som biltransport, papirindustri og rene linjerederier tar form. Begrunnelsen er ofte samkjøringsgevinster i felles utnytting av retningsbalanse mellom aktørene.

Rederiene forsøker å utnytte slike stordriftsfordeler ved bygging av større skip for å oppnå lavere transportkostnader per transportert enhet. Større skip krever ofte et mer konsentrert anløpsmønster. Rederiene ønsker derfor ideelt sett et opplegg med færre havner med hyppigere anløp. Det vil gi høyere utnyttelse av skipenes kapasitet gjennom flere rundturer per uke, per måned osv.

Økt satsing på «hovedhavner» gir samtidig et behov for videretransport av gods. Slik transport til mindre havner løses både gjennom aktiv bruk av mindre feederskip og ved økt bruk av landdistribusjon basert på vegtransport og bane.

Dette er et mønster man først og fremst kjenner fra oversjøisk trafikk, med feedertransport i Nordsjøen til og fra noen få hovedhavner på kontinentet. Spørsmålet er om dette mønsteret i større grad vil overføres til europeisk nærtrafikk. Reduksjonen av antall aktører kan gi rederiene nok markedsmakt til

dette, men utviklingen er også i stor grad avhengig av hvilken konsolidering som skjer både på havnesiden og blant vareeierne.

5.2.6 Utvikling på havnesiden

Havnene blir også naturlig berørt av utvikling i rederinæringen. Færre anløpspunkter i oversjøisk transport medfører at enkelte havner har hatt en betydelig volumvekst i containertrafikk. Hamburg, Bremerhaven, Rotterdam, Antwerpen og Felixstowe i England er alle havner som håndterer betydelige oversjøiske containervolumer.

For nærskipsfarten er bildet langt mer fragmentert, men også der har enkelte havner fått særlig større betydning. Gøteborg, Travemünde, Emden, Immingham, Zeebrugge, Gent og Rotterdam er havner som håndterer betydelige godsvolumer i inter-europeisk trafikk.

Moderne havner for betjening av linjeskip, så vel innen oversjøisk trafikk som innen nærskipsfarten, blir mer og mer arealkrevende. Dette skyldes det store antall enheter som betjenes i havnene og behovet for å kunne dekke rederiens og transportørens behov for mellomlagring av lastebærere i kortere eller lengre perioder. Tilstrekkelig areal for effektiv betjening av enhetslastet gods er derfor en viktig konkurranseparameter for havnene.

En rekke større europeiske havner blir mer spesialisert for å kunne håndtere spesielle typer skip. En skiller derfor mellom typiske containerhavner, ro/ro havner og rene ferjehavner.

Slik spesialisering finner gjerne sted der det er betydelige underliggende godsvolumer og en vel utbygget infrastruktur innen samferdsel og tjenesteyting.

5.2.7 Infrastrukturelle forhold får større betydning

All infrastruktur tar tid å planlegge og bygge ut. Dette gjelder både havner, vegger, bane og terminaler. Den tjenestemessige infrastruktur som rederier og transportører har bruk for, er derimot mer tilpasningsdyktig på kort sikt.

Med tanke på utviklingen i internasjonal godstransport til og fra Norge vil særlig følgende forhold være sentrale premisser for vurdering av framtidig havnestruktur:

5.2.7.1 Utbygging av sentrale veg- og banekorridorer til/fra utlandet

Nasjonalt er det arbeid i gang med å ruste opp sentrale transportkorridorer til/fra utlandet. Dette gjelder så vel veg som bane. E6 i Østfold og E18 Ørje-Kristiansand er viktige vegkorridorer som vil få en gradvis bedre standard. For E6 sin del vil denne økningen bli møtt av en opprusting også på svensk side av grensen. For jernbanens del legges det også opp til investeringer som på sikt vil bety en bedre infrastruktur.

Store infrastrukturprosjekter i Sverige og Danmark vil styrke veg- og jernbanetransportens posisjon i transporter til/fra Europa. Særlig viktig er Øresundforbindelsen, som gjør Norge «landfast» med Europa.

5.2.7.2 Løsning av kapasitetsproblemer i jernbanenettet på kontinentet

I EU legges det opp egne korridorer i banenettet hvor godstog skal være sikret hurtig framføring gjennom prioritet i banenettet, reduserte formalia ved grensepassering, osv. I dagens situasjon er framkommeligheten i det sen-

traleuropeiske banenett redusert på grunn av manglende kapasitet, noe som særlig rammer transitttrafikk.

På sikt kan bedre løsninger, særlig gjennom Tyskland, bidra til å styrke kombinerte løsninger hvor jernbane inngår mellom nordiske land og sentrale europeiske land. Dette må også ses i sammenheng med at fortsatt sterk vekst i vegtransporten i Europa kan føre til at framføringstid og presisjon for denne svekkes.

5.2.7.3 Miljøspørsmål knyttet til transportene blir mer viktig

Både myndighetene og næringslivet vil i økende grad stille miljøkrav til transportløsningene. Dette kan f.eks. være krav om bruk av særlige transportmidler eller krav om dokumentasjon av faktiske utslipp og arbeid for reduksjon av utslipp. Man ser også tegn på at politiske målsetninger om reduserte miljøkostnader får utslag i restriksjoner på for eksempel lastebiltransport i tett befolkede og tett trafikkerte områder i sentrale land i Mellom-Europa. Så langt er dette i en tidlig fase, men i takt med økende transportomfang og økt internasjonalisering av varehandelen, kan dette stimulere miljøvennlig transport som sjøtransport.

5.3 Stykkgodsfarten på havnene i Oslofjordregionen

5.3.1 Skipstyper, rederier og markedsområder

Stykkgodsfarten i Nordsjøen skjer i stor grad med container som lastebærer på lo/lo-skip (lift on/lift off med kran), ro/ro-skip (roll on/roll off på egne hjul eller traller) eller på lastebil, vogntog og semitrailer på ferje. Det er fortsatt en del palletert gods og «løsgods» med andre skipsløsninger enn rene lo/lo skip, ro/ro skip og bilferjer.

Konvensjonelle lasteskip (luker og kran) egner seg best for og brukes mest for partilast, det vil si last fra store avsendere, som ikke er enheterisert. De konvensjonelle skipene blir sjeldnere og sjeldnere, men det er fortsatt typer av forsendelser som egner seg best for disse skipene. Ut ifra dette behovet er en mindre flåte av slike skip fortsatt konkurransedyktig.

Det samme gjelder sideportsbåter. Disse er stort sett ute av markedet, bortsett fra i norsk innenlandstrafikk og i noen grad i nordsjøtrafikken. Her anses de fremdeles som konkurransedyktige i linjeopplegg for løsgods, og i såkalt kontraktlast (en avskiper). Eksempler på slik last er papir. Et av de største linjerederiene på Oslofjordhavnene er Lys Line, som fortsatt satser på slike sidelastere. Disse opereres som kombiskip med containere på dekk og bulklaster i rommet.

For vurderingen av endret havnestruktur er de internasjonale transportene av enhetslaster mest sentrale. Bevegelsene i utenrikshandelen består av oversjøisk transittlast og last mellom Norge og land i Europa.

5.3.2 Oversjøisk transittlast

Denne trafikken omfatter stykkgodshandel mellom Norge og markeder utenom Europa. Trafikken er organisert som faste containerruter med store skip mellom knutepunkter (hubs) i de oversjøiske markedene og noen få knutepunkter i Europa. For det norske markedet er Hamburg, Bremerhaven, Rotterdam og Felixstowe de viktigste knutepunkthavnene, mens «nye»

havner som Zeebrugge, Gøteborg og Le Havre kan få økende betydning. Den framtidige rollen til Gøteborg er svært viktig for havnene i regionen, spesielt for Oslo.

Denne konsentrasjonen innebærer at det brukes feedertransporter til/fra havnene i Oslofjorden. De store containerrederiene opererer hele transporten mellom oversjøiske havner og bestemmelseshavn i Europa. De har dels egne feederbåter, dels kjøper de tjenester av rederier som opererer på Nordsjøen. Feederhavner av en viss størrelse (for eksempel Oslo) har status som basehavn, det vil si at prisen for feedertransporter til/fra disse inngår i fraktraten for transport mellom oversjøisk havn og Europa (uten lokale tillegg i pris). Det kan derfor være et poeng at feedertrafikk ikke spres på for mange havner.

Det er av stor betydning at rute og frekvens i feedertransportene legges opp med best mulig timing med de store containerskipenes anløp i knutepunkthavnene på kontinentet.

For eksempel tilpasses eksport med feederskip vanligvis til de oversjøiske rutenes siste anløpshavn i Europa. For å unngå opplagring og ventetid i disse havnene er det vesentlig med høy frekvens og stor fleksibilitet i feedernettet.

Det er i dag fire rederier som i hovedsak har hånd om slike feedertransporter i Oslofjorden. Tre av disse rederiene opererer utelukkende mindre containerskip, mens ett rederi operer ro/ro tonnasje som kan betjene både trailer og container trafikk.

Felles for disse rederiene er at de anløper fast eller sporadisk flere havner i Oslofjorden. Oslo, Moss, Fredrikstad, Halden, Drammen, Larvik og Grenland har alle faste anløp av disse rederier, men med varierende frekvens.

Med sitt anløpsmønster tilbyr derfor disse rederiene et diversifisert sjøtransporttilbud som gir oversjøiske rederier (og deres agenter) muligheter til å posisjonere sine containere så nær sine oppdragsgivere som mulig. Fordelingen og veksten i disse havnene hver for seg og samlet gir en god indikasjon på hvordan godsgrunlaget fordeler seg geografisk i dagens marked. Når rederiene kan operere med mange anløpshavner innenfor et så vidt begrenset område som Oslofjordregionen, indikerer dette at markedet er svært konkurranseutsatt. Det kan også bety at spredningen av godset innebærer at det er lønnsomt for rederiene (fordi det er lønnsomt for kundene) å tilby et diversifisert seilingsopplegg på flere havner framfor å forsøke å konsentrere anløpene til en eller to «hovedhavner».

For feederrederiene er balanserte transportvolumer i import og eksport viktig for lønnsomheten. Et diversifisert anløpsmønster mellom «importhavnen» Oslo og de mer eksportorienterte havnene i fjorden muliggjør en slik optimalisert drift av skipene. Driftsopplegg som utelukkende baseres på enten importvolumer eller eksportvolumer vil kunne bety at transportkjøpere må betale posisjonering av containerutstyret fra hovedhavnen på kontinentet, noe som kan gi betydelig dyrere transporter.

5.3.3 Last til og fra Europa

Enhetslastet gods mellom Norge og land på det europeiske kontinent utgjør den største delen av skipningene i Nordsjøen, fordi disse landene er våre viktigste handelspartnere (utenom Sverige). Denne lasten består hovedsakelig av forbruksvarer og råstoffer/halvfabrikata. Svært mye legges opp som integrerte transporter (dør-til-dør) fordi man vanligvis må tilpasse seg strenge leveringskrav (just-in-time). Konkurranseskriteriene for havner og skipstrans-

port er pris, frekvens, framføringstid og transportkvalitet (minimert risiko for skader).

Denne trafikken er ikke i samme grad innrettet mot de store containerhavnene. Rutenettet omfatter en rekke mellomstore og mindre havner omkring Nordsjøen.

5.3.3.1 Ferjerederiene

Ferjelinjene som anløper havnene i Oslofjorden er en av de viktige sjøtransportkorridorer for enhetslaster. Disse frakter både vogntog, semitrailere, containere og lastebiler. Hovedinntekts grunnlaget for ferjerederiene er persontrafikken og inntektene fra det avgiftsfrie salget om bord. Inntekter fra fraktområdet får økt betydning for rederiene utenom sommersesongen ettersom konkurransen mellom ferjerederiene øker for persontrafikken.

Ferjerutene gir en rekke fordeler for godstrafikk; de har et høyfrekvent rutetilbud med faste avgangstider og derigjennom stor kapasitet, samt rask framføring med hurtige skip. Fergene har alternative inntektskilder som billettsalg, salg ombord og frakt. I praksis betyr dette at de har en inntektsstruktur som blant annet betyr at de aktivt kan bruke pris i konkurransen med de rene fraktskip.

Passasjerfergene er i fraktsammenheng å betrakte som ro/ro skip med begrenset dekkshøyde i lasterommet. Det innebærer at de ikke er spesielt godt egnet til tradisjonell containertrafikk. De destinasjoner som anløpes er ikke nødvendigvis fastsatt etter de behov for godstransport som markedet ønsker. Flest ruter er det mellom Norge og Danmark (Hirtshals, Frederikshavn, Hanstholm og København). De viktigste rutene ellers er Oslo – Kiel og Sandefjord – Strømstad.

Destinasjoner, skipsstørrelser, passasjergrunnlag og seilingstider i forhold til avgiftsbestemmelsene (24-timersregelen) vil være de dominerende kriterier i utbudet av fergetilbud.

5.3.3.2 Linjederiene

Linjederiene som opererer de rene fraktruter med fokus på intereupeisk trafikk utgjør det øvrige sjøtransporttilbudet for stykkgoods i Oslofjorden. Her er markedet delt mellom Lys Line, som opererer rene containerskip, og DFDS Tor Line som benytter ro/ro skip. I tillegg finnes enkelte rederier med mer spesialiserte seilingsopplegg. Lys Lines containerskip er utelukkende basert på last til og fra europeiske destinasjoner. DFDS Tor Line har en omfattende virksomhet med rullende last, det vil si semitrailere, i tillegg til feedertransporter av oversjøiske containere.

Felles for både linje- og ferjerederier er en sterk forankring til betydelige industrigrupperinger for transport av eksportgods og transportbedrifter/speditører. Linjederiene transporterer også mesteparten av det klassifiserte godset (kjemikalier) til og fra regionen. Ferjerederiene har en del begrensninger på denne type gods.

Også i intereupeisk trafikk til og fra Norge har linjederiene et spredt anløpsmønster der havnene Moss, Fredrikstad, Oslo, Tønsberg, Larvik og Grenland anløpes. Transportene avvikles mye etter de samme prinsipper som er beskrevet under de oversjøiske transporter.

5.3.4 Linjefarten og utvikling i havnene

Godsgrunnlag, anløpsmønster og kostnader i vegframføring er avgjørende faktorer for framtidig havnestruktur i regionen. Rederiene står overfor en avveining mellom en rekke faktorer; skipsstørrelser, skipshastighet, kostnad ved anløp, frekvens, rutemønster innenfor hele uker og betydningen av markedsnærhet.

For rederiene vil det være et poeng å ha trafikken samlet for å kunne oppnå en høy frekvens. Det er også et poeng at sentralisering av godshavner kan være viktig for å få til effektive totalløsninger. På den annen side gir dette økte transportkostnader på land fordi markedsnærheten blir mindre.

Det er i denne sammenheng en interessant observasjon at det ikke synes å være nevneverdige stordriftsfordeler i den delen av feedertrafikken som i dag håndteres med mindre containerskip. Det er altså ikke noe stort poeng å samle all containerlast for oversjøisk last i én havn av effektivitetshensyn i sjøtransporten.

Høy frekvens kan oppnås ved bruk av små skip også ved en spredning av trafikken på flere havner innen samme område. En skipsstørrelse som innebærer en lasteevne på inntil 500 containere gir fleksibilitet og muligheter for å etablere rutemønstre som omfatter flere havner på hver rute. Dette innebærer et spredningsmønster hvor det ikke er samme skip som anløper alle havnene i området, men et nettverk av ruter.

Generelt kan man si at utviklingen i trafikk i de enkelte havner arter seg som et samspill mellom anløpshyppighet og godsmengder. Effektiv transportavvikling stiller økte krav til frekvens. Økt anløpsfrekvens forutsetter at et større antall containere ekspederes over havnen, noe som igjen gir flere anløp. Derved vil flere havner øker sin containertrafikk gjennom en selvforsterkende prosess, forutsatt at containeriserte godsmengder på sjø øker.

De største linjerederienes anløp i de ulike havnene i Oslofjorden gir viktig informasjon om hvordan transportører og vareeiere har organisert dagens aktivitet i regionen:

Rederi	Faste anløpshavner
UniShip	Oslo, Borg, Larvik, Grenland
Lys Line AS	Oslo, Borg, Moss, Tønsberg, Larvik, Grenland
DFDS Tor Line	Oslo, Borg, Larvik, Grenland
Team Line	Oslo, Moss
Maersk Line	Oslo, Larvik

De enkelte havner betjenes stort sett med samme skip innenfor et fast rutemønster. Sjøfraktene (prisene) mellom de enkelte havner og de kontinentale havner er stort sett enhetlige innenfor hele Oslofjord området.

Posisjonering av utstyr mellom havnene er også marginalt priset. Siden Oslo i hovedsak er en sterk importhavn, mens de øvrige havner har overvekt av eksportlast, blir tomme containere posisjonert fra Oslo til de øvrige eksportorienterte havner. I praksis betyr dette at rederiene utfører et betydelig transportarbeid i Oslofjorden til en meget lav pris. En sentral hovedhavn for hele regionen vil nødvendigvis medføre økt bruk av vegtransport og eventuelt bane for innhenting og utkjøring av last. Slike alternativer vil derfor etableres

for å kompensere for det transportarbeid sjøtransporten i dag utfører med en spredt havnestruktur.

Mulig endret fordeling av trafikk over Oslofjordhavnene må ses i lys av at Oslo havn har en viss overvekt av importgods, mens de andre havnene kan karakteriseres som eksporthavner. Økt grad av containerisering også i eksport har ført til økende containertrafikk også i de andre havnene (for eksempel Grenland og Borg). Man har altså en situasjon hvor tradisjonell retningsubalanse er i ferd med å utjevnes noe, fordi eksportvarer i økende grad benytter samme lastebærer (container) som importvarer. Økt eksport containervolumer fra havnene utenfor Oslo og nye anløpsmønstre i tilknytning til disse havner kan således føre til at en større en del av importgodset til randsonen rundt hovedstaden vil gå over disse havnene.

Det er helt vesentlig for hvordan denne utviklingen vil arte seg hvordan tomme containere posisjoneres i framtiden.

Økte effektivitetskrav fra linjerederiene (og fra vareeierne) dreier seg også om havnenes pålitelighet. Det vil si at havnen i minst mulig grad er utsatt for begrensninger i form av tåke, is, nattestengning, etc. som kan hindre tilstrekkelig frekvens og punktlighet i anløp.

5.3.5 Operasjon av enhetslaster i havnene

Økt trafikk av enhetslaster stiller krav også til hver havn. Spesielt krav til effektivitet og tilstrekkelige arealer, to forhold som henger nøye sammen. Kapasiteten i en containerterminal avhenger av tilgjengelig grunnareal, antall containere som kan stables oppå hverandre og liggetiden for hver container i havnen (som også avhenger av anløpsfrekvens). Det kreves relativt store investeringer både i opparbeiding av arealer og i kransystemer for å kunne håndtere større containervolumer innenfor begrensede arealer teknisk sett og med tilstrekkelig sikkerhet for forsvarlig håndtering av godset.

For ro/ro terminaler er arealtilgjengelighet viktig for midlertidig lagring av trailerutstyr og containere.

Arealbehovet vil avhenge av flere forhold. Anløpsfrekvens er vesentlig for høy omløpshastighet i havnen for kortest mulig ledetid for enheter med last. Et annet viktig forhold vil naturlig nok være organisering av det totale deponhold de enkelte rederier og transportører opererer. Et spredt anløpsmønster fra rederienes side bidrar til en viss spredning av deponhold til flere havner.

Hvor hoveddepotet lokaliseres vil være avhengig av balansen mellom import og eksport og kostnadene havnene krever for arealbruken til deponhold, samt avstanden til de viktigste kundegrupper i eksport eller import. Da importgodset ofte har lav liggetid på terminal (1-2 dager) vil eksportkundernes lokalisering ha størst betydning for valg av depotsted.

Håndteringen av containere i havnene utføres i stor grad av rederiene selv eller av agenter for rederiene. Deres oppgave er å sørge for at containerne raskt bringes på land og gjøres klare for videretransport til vareeier eller samlastterminal, og tilsvarende sørge for at utgående containere raskt bringes om bord eller til depot. Dels benyttes laste- og losseutstyr som er stilt til disposisjon av havnene (ulike typer kraner), dels benyttes egne mobile kraner (trucker).

Arealeffektivisering er i utgangspunktet havnas ansvar gjennom for eksempel anskaffelse av kransystemer som gir høyere og tettere stabling av containere. Her står man tilsynelatende overfor et dilemma. Fra operatørhold

på Oslo havn påpekes at høy anløpsfrekvens og meget fleksible losse- og lastesystemer med rask håndtering av hver enkelt container totalt sett er den beste løsning. Det vil si at det stilles spørsmål ved om et system med tettere stabling av containere i høyden og i bredden gir tilstrekkelig fleksibilitet for håndtering ved hyppige anløp og kort liggetid for skipene ved kai. Dette systemet forutsetter én operatør av laste- og lossesystemet på terminalen, noe som også kan gi mindre fleksible løsninger for hver enkelt operatør.

Generelt kan man si at havneoperatørene er både rederienes og havnas forlengede arm, og er som sådan ikke en aktørgruppe som i sterk grad kan påvirke transportmønstrene. For operatørene er imidlertid sentralisering av godsstrømmer et viktig poeng. I de fleste større havnene i Oslofjordregionen er det relativt stor spredning både med hensyn til varetyper og til destinasjoner. For havneoperatørens virksomhet ville mer spesialisering i de mindre havnene, det vil si havnene utenom Oslo, både med hensyn til godstyper og destinasjoner, gi mer effektiv drift.

5.3.6 Spesialisering av havnene

Det skjer en økende grad av spesialisering i europeiske havner, blant annet fordi det er store godsvolumer og et tett nett av havner (se avsnitt 5.2.6). Innen Oslofjordområdet er det et mangfold av rederier, skipstyper og tilbudte destinasjoner, og godsvolumene er små i europeisk sammenheng. Dette innebærer at det er et begrenset grunnlag for spesialisering mellom havnene i regionen. Eksempler på spesialisering finner man helst i forhold til spesielle industriforetak, for eksempel Saugbruksforeningen i Halden og Norsk Hydro i Grenland, eller til spesielle varer (som for eksempel i Drammen). Det kan likevel være gevinster å hente ved en ytterligere spesialisering. Dette forutsetter organisatoriske tiltak overordnet den enkelte havn.

5.3.7 Markeds - og reguleringsmekanismer

5.3.7.1 Markedsmekanismer

Markedet søker først og fremst sikre, effektive og rimelige transportløsninger. En eventuell begrensning av virksomheten i Oslo havn vil i denne sammenheng ikke automatisk redusere etterspørselen etter havnetjenester i Oslo. I praksis vil det i kjølvannet av en slik reduksjon kunne oppstå en fordelingsmekanisme som har karakter av et køsystem, så lenge Oslo betraktes som mest attraktive havn av flere enn de det er plass til. En begrensning av arealtilgang eller annen havnemessig infrastruktur kan også gi utilsiktede konkurransevridende effekter mellom rederiene.

Det er usikkert i hvilken grad «tvungen» redusert trafikk i Oslo havn automatisk vil overføres til andre havner. Et vedtak om full stans i containertrafikken over Oslo havn antyder en så vidt sterk overføring av gods fra Oslo, særlig opp mot og etter 2020, at alternative løsninger (veg, bane eller Göteborg havn) ganske sikkert vil kunne være konkurransedyktige for en del av godset. De øvrige havnene i regionen (utenom Oslo) ser imidlertid ut til å være det primære avlastningstilbudet ut fra en antakelse om begrensede konkurranseflater mot veg og bane for den delen av stykkgoods som i dag velger skip (blant annet på grunn av lav vareverdi, jf kapittel 6).

Et sentralt spørsmål er hvordan havnetjenestene prises i de ulike havner. Effektiv utnyttelse av ressurser innebærer også at prisene reflekterer kostnaden ved å produsere havnetjenesten, herunder avkastning på verdien av

arealene. Dersom arealverdien gjør at det er vesentlig billigere å produsere havnetjenester i f.eks. Larvik eller Borg enn i Oslo, burde dette vært reflektert i havneavgiftene. Det er imidlertid all grunn til å anta at prissetting i slike havner er fastsatt ut ifra allerede foretatte samt planlagte investeringer, snarere enn å reflektere alternative anvendelser av areal- og andre ressurser havnen bruker i sin virksomhet.

En omfattende havneutvikling i Oslo havn bør naturlig nok ta utgangspunkt i de behov brukere av havnene har i dag og ventes å få. En oppgradering av havnens tjenestetilbud uten vesentlige økninger i avgiftsnivået vil derfor kunne gi havnen økt attraktivitet på bekostning av øvrige havner i regionen. Dette fordi en ensidig utvikling i Oslo vil kunne føre til at havnen framstår som en langt mer moderne og mer kostnadseffektiv havn enn andre havner i regionen. Markedsmekanismer vil derfor kunne gi en økt sentraliseringseffekt av sjøtrafikken over tid.

Det kan medføre at Oslo havns geografiske dekningsområde blir økt og forsterket. Resultatet kan bety økt biltrafikk til og fra havnen.

5.3.7.2 Offentlige reguleringsmekanismer

Oslo havn sitt godsgrunnlag er så vidt betydelig at de finansielle ressurser som er tilgjengelig for videre havneutvikling er store med dagens praktisering av havneloven.

Loven kan imidlertid legge hindringer i veien for en regional tankegang dersom andre hensyn enn havneeffektivitet skal ivaretas. For en diversifisert trafikk på flere havner i Oslofjorden må det derfor antas at også øvrige havner enn Oslo må utvikles parallelt for å kunne konkurrere med de sentraliseringsskrefter som en ensidig utvikling i Oslo kan medføre.

De viktigste reguleringsmekanismene kan være:

- Å redusere eller nedlegge havnevirksomheten, eventuelt redusere utbyggingplaner i Oslo, gjennom arealreguleringstiltak på kommunalt nivå (Oslo bystyre) eller overprøving på fylkeskommunalt nivå (miljøavdelingen) eller statlig nivå (statlig reguleringsplan).
- Statlig tilrettelegging av infrastruktur (veg/bane) omkring de øvrige havner, samt på innfartsvegene rundt Oslo.
- Havnelovens bestemmelser om interkommunalt samarbeid, og om fastsettelse av havneavgifter.

Det første virkemiddelet er det mest direkte, idet man her eventuelt begrenser tilbudet. Det er i denne sammenheng et viktig poeng at byutvikling på bekostning av havnedrift kan være vanskelig å få til innenfor havneloven dersom det er snakk om å legge ned havnevirksomheten uten å erstatte denne innenfor kommunegrensen, eventuelt innenfor et interkommunalt havnedistrikt, og samtidig nyttiggjøre seg havnekassens midler og midler fra salg av arealer.

Det andre virkemiddelet er av mer tilretteleggende karakter. Det virker gjennom bedring av landverts tilgjengelighet og økt frekvens på for eksempel jernbane. Slik stimulering er imidlertid ikke en tilstrekkelig betingelse for å redusere trafikken i en havn og øke den i andre.

Havnelovens bestemmelser om interkommunalt samarbeid (se kapittel 4) innebærer en mulighet til samordning av aktiviteter og investeringer. Ved å slå sammen havnedistrikter kan man oppnå en bedre og mer spesialisert tilbud og mer effektiv ressursutnyttelse gjennom bedre tilpasning av kapasitet og utrustning og samarbeid om tiltak istedenfor konkurranse.

Avgiftsnivået i havnene kan være et mulig virkemiddel for etterspørselsregulering, men avgiftene skal ikke anvendes som et slikt virkemiddel etter havne- og farvannsloven. Hovedprinsippet er at avgiftene er kostnadsbaserte, det vil si i samsvar med kostnadene ved å produsere og å utvikle havnetjenester.

5.4 Tilpasning i samlast og distribusjon

Det er tre dominerende distributører av stykkgoods i Norge; Tollpost-Globe, Linjegods og Nor-Cargo. Selskapene er samlastere, det vil si at deres funksjon er å samordne transport og distribusjon av en rekke små og store forsendelser så rasjonelt og konkurransedyktig som mulig.

Virksomheten er rettet både mot innenlandsk distribusjon og transport av gods i eksport og import. Eksempelvis oppgir et av selskapene at gjennomsnittlig vekt per godsforsendelse er 140 kilo og gjennomsnittlig vekt per pakke 22 kilo.

Selskapene håndterer alle typer enhetslastet gods, også fryse- og kjølevarer og småpakker. Selskapene driver egne terminaler og har også til dels store flåter av vogntog og distribusjonsbiler, blant annet gjennom kjøreavtaler med mindre transportfirmaer. Nor-Cargo opererer også i innenlandsk sjøtransport, dels med egne skip og dels gjennom operasjon av godstransporten på hurtigruta.

Hovedtyngden av virksomhetene dreier seg om distribusjon av importvarer som dels kommer over Oslo havn og dels med bil over grensen eller med ferje. Noe kommer også med jernbane fra kontinentet eller fra Gøteborg. Varene tas inn til sortering på hovedterminal via grossistlagre, importlagre eller direkte fra utenlandske destinasjoner. Hovedandelen av selskapenes transporter skjer innenlands. Dette gjelder for eksempel to tredeler av forsendelsene via Tollpost-Globes terminaler. En tredel av forsendelsene skjer direkte i import eller eksport, det vil si mellom utlandet og en av terminalene.

5.4.1 Knutepunkter som bærende prinsipp

Stykkgoodsdistribusjonen er i alle selskaper basert på nav-prinsippet, med terminaler i Oslo som knutepunkt. Disse er stort sett lokalisert i Groruddalen. Selskapene anser det som avgjørende at det godset som skal direkte fra havna til terminalene i Groruddalen ankommer så raskt som mulig for sortering og lasting. Et hovedprinsipp i virksomhetene er at alle behandlingpunkter bør ligge så nær godsstrømmen som mulig. Fra samlasternes synspunkt er det derfor behov for å utvikle Oslo havn. Groruddalen vil også på sikt være knutepunkt for riksdekkende distribusjon, dessuten skal svært mye av godset først via grossistlagre i Oslo og omegn.

Ved større avstand mellom havn og terminal, for eksempel ved bruk av havner lenger ut i Oslofjorden, kan direkte transport til mottakere utenom Oslo-området være et alternativ, men hovedregelen er at det er relativt få containere hvor all last skal til samme mottaker. Unntaket er varer til sentrale grossist- og importlagre, men denne typen kunder på Oslo havn er stort sett lokalisert i Oslo og omegn.

Ved endret havnestruktur, enten i form av ny havn eller i form av større mengder til Borg/Moss, Larvik/Grenland vil både biltransport og eventuelt

banetransport, enten til Alnabru, eller direkte til mottaker, kunne være aktuelt.

Jernbanetilknytningen i disse havnene har i dag imidlertid liten eller ingen betydning for transport av stykk gods som skal til Osloområdet.

Gods distribueres i det sentrale Østlandsområdet med bil, mens gods til/fra terminalene fra/til andre deler av landet hovedsakelig transporteres med jernbane (blokkto) til distribusjonsterminaler i Bergen, Trondheim, Stavanger, Bodø og Åndalsnes. Dette utgjør en stor andel av samlet transportarbeid, for eksempel 70-80 % av transportarbeidet (målt i tonnkilometer) i Tollpost-Globes distribusjon innenlands og 80-90 % av transportarbeidet i Linje-gods.

De tre selskapene til sammen kjøper i dag hovedtyngden av NSBs godstransporttjenester til/fra Alnabru.

Denne omfattende bruken av jernbane er et resultat av samlokalisering av godsterminalen til NSB og terminalene til samlasterne, slik at lasting og lossing av jernbanevogner kan skje fra egen terminal. Satsing på jernbane forutsetter også en betydelig sentralisering og fortsatt satsing på navprinsippet for samlasterne. En kostnadseffektiv stykk godsdistribusjon forutsetter videre at NSB BA og Jernbaneverket satser på tilrettelegging for godstransport, med høyfrekvente blokktoavganger til alle større byer. Situasjonen i dag er at det er kapasitetsproblemer på linjenettet rundt Oslo.

5.4.2 Terminallokalisering i framtida

På sikt er det et spørsmål om kapasiteten i Groruddalen i for godshåndtering vil være tilstrekkelig. Selskapene vurderer det per i dag slik at trafikksituasjonen for terminal- og distribusjonsvirksomheten i Groruddalen vil være tilfredsstillende innen en 10-års horisont. Et problem er imidlertid oppstilling av biler. Når det gjelder trafikkbelastning i Oslo er samlasternes oppfatning at distribusjonen til mottakere i Oslo og Akershus gir mindre trafikkmessig belastning fra Alnabru enn fra terminaler utenfor byen. Dette kan illustreres ved at for hver tungtransportbil inn går det 8-10 distribusjonsbiler ut, som vil måtte bruke hovedinnfartsvegene dersom terminalene legges utenfor Oslo.

5.5 Havnebehov og logistikk-løsninger i næringslivet

5.5.1 Generelle vurderinger

Transportbrukerne er produksjons- og handelsbedrifter, som eiere av de varer som transporteres. Generelt velger kunden (vareeier) havn i samarbeid med rederi eller operatør, basert på kostnader, tid og lastens «naturlige veg». Godset dirigeres da helst til og fra vareeiers nærmeste havn. Kontrakter slutes på internasjonalt plan, ofte bestemmes transportveg «utenfra».

Dette er blant annet avhengig av hvem som er vareeier under transporten, det vil si om varene selges fob («free on board», mottaker er vareeier) eller cif (cost, insurance, freight, avsender er vareeier). Det er i denne sammenheng et poeng at oversjøiske avsendere dirigerer norgeslast til Oslo.

Det er av nasjonal betydning at våre største eksportorienterte industrivirksomheter får transportsystemer som er konkurransedyktige til og fra internasjonale markeder. For næringslivet er det ikke nødvendigvis noen «beste løsning» å overføre alle typer gods fra private kaier og lokale havner til et fåtall offentlige havner. Det er hovedsakelig for å få tilstrekkelig høy frekvens på

skipsanløpene, og for å få lavest mulig fraktrater hos linjerederiene at det kan være ønskelig med en konsentrasjon av godset til få havner. Dette må i så fall veies mot kostnadene ved økt landtransportdistanse.

De større industrielle produksjonsvirksomheter i Østfold og Telemark har en økende innvirkning på linjefarten i Oslofjordregionen. Dette må ses i sammenheng med at en stadig større andel av produksjonen eksporteres som enhetslaster. For industrien arbeides det derfor aktivt for å forbedre og sikre et bedret linjetilbud til og fra disse områdene. Nøkkelen til dette ligger i å bruke eksportvolumene som en katalysator for importvolumer og rutetilbud. Øker importvolumene, bedres rutetilbudet (og fraktratene), og omvendt.

De betydelige volumer som disse virksomheter eksporterer vil altså kunne gi betydelige endringer i strukturen i linjetrafikken til og fra Oslofjordområdet.

5.5.2 Avvikling av transportarbeidet i indre Oslofjord

Det er tidligere pekt på det transportarbeidet som rederiene i dag utfører ved et spredt anløpsmønster i indre Oslofjord særlig med hensyn til posisjonering av tomme containere og semitrailere mellom havnene. Rederiene (og vareeierene) benytter stort sett nærmeste havn for enheter med last.

Ved økt sentralisering gjennom anløp i noen få større havner, eller i en enkelt havn, vil derfor alternative løsninger for spredning av godset stå svært sentralt. Sjøtransporten er i dag så effektiv til og fra utlandet at denne spredningen kostnadmessig utgjør en ikke ubetydelig del av transportarbeidet fra dør til dør. Å finne kostnadmessige optimale løsninger blir derfor et hovedpoeng for rederier og vareeiere.

Følgende løsninger kan tenkes som spredningsalternativer:

- Biltransport fra havnene til/fra mottakerer og avskipere
- Jernbanetransport (ofte i kombinasjon med biltransport) fra større havner til sentrale mottakere/ avskipere.
- Etablering av et eget lokalt lekter- eller feedersystem mellom «hovedhavn(er)» og andre havner.

Biltransport er i utgangspunktet den mest fleksible og tidseffektive transportform slik markedet i dag er organisert i regionen.

Ved sentralisering og konsolidering av trafikken i noen få store havner er det rimelig grunn til å anta at vegtrafikken nødvendigvis vil måtte øke til og fra disse havnene. Økt vegtrafikk skaper imidlertid både miljømessige og kapasitetsmessige problemer i regionen.

Etablering av effektive systemtogløsninger over korte avstander, og gjerne i kombinasjon med biltransport, har så langt ikke fått gjennomslag i regionen. Dels skyldes dette at godsgrunnlaget for slike løsninger har vært begrenset og dels antakelsen om at slike løsninger ikke kostnadmessig lar seg forsvare.

I havner med et betydelig større og konsentrert godsgrunnlag (f eks Rotterdam) er slike løsninger vel innarbeidet. Hvorvidt slike løsninger kan gi kostnadseffektive og mer miljøvennlige transporter i Oslofjordregionen gjenstår å se. Her ligger imidlertid nøkkelen både hos jernbanens prioriteringer og rederiens ønske om færre havneanløp som gir større konsentrasjon av godsvolumene i havn.

Tilsvarende vurderinger må også legges til grunn ved bruk av egne dedikerte skip for omlasting og spredning av godset mellom «hovedhavn» og min-

dre havner. En slik lokal feedertransport øker omkostningene grunnet en ekstra omlasting i havn, men kan være en kostnadseffektiv måte å øke sitt geografiske markedsområde for de rederier som har åpenbare og betydelige stordriftsfordeler i å anløpe kun en eller to havner i regionen under ett. For å oppnå kostnadseffektive feederløsninger innenfor et så vidt begrenset område må de underliggende feedervolumer være av en viss størrelse sett under ett. Slike løsninger benyttes i dag eksempelvis mellom havneavsnitt i Rotterdam og mellom havner som Amsterdam og Rotterdam og mellom Antwerpen og Rotterdam.

Det skal tillegges at de to sistnevnte alternative spredningsformer vil kunne ha en ulempe for den del av godset som er svært tidsavhengig, vegtransporten er som kjent svært effektiv i lokaltrafikken.

5.5.3 Holdninger blant større foretak

Seks fylker innen Østlandssamarbeidet (Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold, Telemark og Buskerud) gjennomførte vinteren 1999 for utvalget en spørreundersøkelse blant større foretak i hvert fylke om bruk av havner i regionen og faktorer som har betydning for valg av havn spesielt og bruk av sjøtransport spesielt. Resultatene er dokumentert i TØI notat 1132/1999. Det understrekes at undersøkelsen er ment å gi indikasjoner, og den er ikke foretatt blant et representativt utvalg bedrifter. Det var i alt 66 bedrifter som deltok i undersøkelsen.

Undersøkelsen viste at det er relativt stor fleksibilitet med hensyn til å bruke ulike havner, både blant importbedrifter og eksportbedrifter. Hovedregelen blant bedrifter i Østfold, Telemark og Vestfold er at havn innen fylket benyttes som hovedhavn.

En stor andel foretak i alle fylker benytter i stor utstrekning også andre havner utenfor fylket de er lokalisert. Blant bedrifter i Buskerud, Akershus og Oslo benyttes Oslo i størst grad som hovedhavn, men også her benyttes andre havner i stor utstrekning.

Avstand/framkommelighet og transportkostnad til og fra havn rangeres for alle bedrifter under ett likevel blant de viktigste kriterier for valg av havn. På en skala fra en til sju fikk disse faktorene en gjennomsnittlig score på henholdsvis 6,4 og 6,1.

Anløpsfrekvens for aktuelle skip i havnen ble mest vektlagt (6,5), mens andre sentrale faktorer var punktlighet/sikkerhet i transport til og fra havnene (6,1), kvalitet ved lasting og lossing (5,7) og kvalitet/effektivitet ved terminalbehandling i havnene (5,6) og samlet framføringstid i hele transportkjeden (5,6). Noe mindre betydning ble tillagt kostnadsnivå i havnene (5,2) og målsetninger om mest mulig miljøvennlig transport (5,1).

Alle disse faktorene ble altså tillagt betydelig vekt, noe som i og for seg ikke er overraskende i denne type undersøkelse. Det er likevel tilstrekkelig ulikhet i vektleggingen av de enkelte faktorer til at det gir mening å presentere en rangering.

En faktor ble tillagt liten vekt, nemlig jernbanetilknytning til havnen (3,1).

5.6 Oppsummering: Effektivitet, konkurransevne og gode løsninger for næringslivet

5.6.1 Sjøtransporten har avgjørende betydning for stykkgoods

Med utgangspunkt i statistikk over import og eksport til og fra fastlands-Norge for 1997 trer det fram et klart bilde av sjøtransportens betydning og dominans (se kapittel 6). Også innen transport av stykkgoods/enhetslaster går hovedtyngden av varer med skip, henholdsvis 70 prosent i import og 85 prosent i eksport, målt i tonnmengder.

Sjøtransporten innebærer et helt nødvendig transporttilbud for å få avviklet transport av store kvanta i import og eksport også av stykkgoods. Den representerer også en svært konkurransedyktig og fleksibel transportform.

Redusert og/eller dyrere tilbud i havner og sjøtransport i Nordsjøen vil innebære et betydelig hinder for handel og utvikling av økonomi og velstand i Norge, som geografisk sett må betraktes som «utkantområde» i forhold til våre viktigste handelspartnere utenom Sverige.

5.6.2 Strukturelle endringer i de fleste næringer

Kjededannelsene i handelen har kommet langt i Norge. Dette har medført økt konsentrasjon av distribusjonsfunksjoner og endrede distribusjonsmønstre. Utviklingen går videre i retning av større nordiske kjedegrupperinger og på sikt kanskje større europeiske aktører. På samme tid skjer en tilsvarende konsolidering på produsentleddet gjennom globalisering av merkevarer og konsentrasjon av produksjonsanlegg i større og mer spesialiserte enheter.

Disse forhold påvirker den internasjonale vareflyt og setter nye krav til transport- og logistikkbedrifter både nasjonalt og internasjonalt. Økt internasjonalt eierskap og konsolidering av antall virksomheter pågår derfor innenfor den tradisjonelle transportbransjen.

Dette gjelder så vel innen internasjonal transport, nasjonal og regional distribusjon som i sjøtransporten. Konsentrerte anløp av større oversjøiske linjeskip har gitt store spesialiserte containerhavner. Fra disse havnene er det etablert et betydelig spredningsnett med mindre skip. I intereuropeisk linjefart har vi sett utvikling av betydelige ro/ro havner som håndterer både semi-trailere og containere. Økt reiseaktivitet og avgiftsfritt salg har gitt grunnlag for viktige ferjeruter som også fungerer som effektive godstransportkorridorer.

5.6.3 Økte krav til transportkvalitet og transportkostnader

Krav til konkurransevne fører til mer ordrestyrt produksjon og større krav til billig, rask, pålitelig og fleksibel transport. Samtidig forventes internasjonal produksjon og handel å vokse raskt. For transportsektoren innebærer dette blant annet økt containerisering, hvor rask og fleksibel håndtering og få omlastninger spiller nøkkelroller. Miljøspørsmål vil være framtrедende i transportpolitikken.

Samlet betyr dette store utfordringer med hensyn til å sikre at kombinerte løsninger (intermodale transporter) med skip og/eller jernbane som viktige ledd i transportkjeden er konkurransedyktig i forhold til vegtransport. Tilrettelegging for mer jernbanetransport prioriteres innen EU, men i Nordsjøen vil skipstransport fortsatt være hovedtransportåren. Skipstransporten av

stykkgoods omfatter lo/lo-skip, ro/ro-skip og bilferjer. Det vil være lite konvensjonelt (ikke enhetslastet) stykkgoods i framtida.

5.6.4 Ulike aktører stiller ulike krav til havnestruktur

Linjefarten med enhetslaster i Nordsjøen domineres delvis av små container-skip (300-500 containere), ro/ro skip og de tradisjonelle ferjeruter. Skipene utfører feedertransport for de oversjøiske linjene og betjener markedet for enhetslaster mellom Norge og Kontinentet. Hyppige anløp tilbys i rutemønstre som maksimalt omfatter 3-4 havner per linje. Dette gir fleksible og effektive løsninger for næringslivet. Anløpsfrekvens, punktlighet og pris er de viktigste parametere for valg av sjøtransport. Geografisk nærhet til mottakere og avskipere som konkurranseparameter, samt skarp konkurranse mellom rederiene gir et fragmentert havnemønster i Oslofjordregionen.

Rederier som benytter større skip (for eksempel ro/ro) ønsker færre anløp per rundtur, mens operatører av mindre skip synes å ha større fleksibilitet mht antall havner som anløpes. På samme vis er det systemkonkurranse i valg av lastebærere for inter-europeisk trafikk mellom containere, semitrailere og vekselflak.

5.6.5 Gjensidig avhengighet mellom havnene i Oslofjorden

Retningsbalanse i godstrømmene, lokalisering av import- og eksportgodset og rederienes markedstilpasning har gitt et anløpsmønster der flere havner betjenes av rederienes skip.

Rederiene utfører i dagens marked et betydelig transportarbeid gjennom posisjonering av lasteutstyr (containere og semitrailere) mellom de ulike havnene i Oslofjorden. Dagens prising av sjøtransporten favoriserer slike løsninger og reduserer transportarbeidet på veg og bane til og fra havn. Et scenario med konsentrasjon av havnevirksomheten vil nødvendigvis føre til økt bruk av vegtransport i Oslofjordregionen.

Økt bruk av enhetslaster for eksport fra industrien medfører at linjerederiene i større grad fokuserer på de største eksporthavnene i regionen som alternative importanløpssteder til Oslo. Volumutvikling i import- og eksport, lokalisering og retningsbalanse i godsvolumene er derfor kritiske faktor for det framtidige anløpsmønster i Oslofjorden. Alternative transportkorridorer som vegtransport via Sverige, jernbanefrakt og ferjefartens godskapasitet - samt generelle inntektsvilkår - vil fortsatt være viktige forhold for trafikkavviklingen.

5.6.6 Samlastere og behovet for infrastruktur knyttet til distribusjon

For samlasterne, som distribuerer importgoods i Norge og samler opp eksportgoods, er lokalisering av hovedterminal styrt av to hovedpremisser i markedet: For det første at svært mye av godset skal til Oslo og det sentrale Østlandet. For det andre er videredistribusjonen til/fra andre deler av landet organisert med knutepunkt i Oslo. I denne sammenheng er lokalisering nær hovedterminalen til NSB helt avgjørende. Det er et hovedprinsipp at terminalbehandlingen ligger så nær hovedgodsstrømmene som mulig, noe som med nåværende terminallokalisering innebærer at Oslo havn i stor grad prefereres. På sikt bør derfor en eventuelt helt ny havn gi samlokalisering av samlastterminalene og NSBs hovedterminal utenfor Groruddalen.

5.6.7 Lokalisering av importør- grossist- og lagerfunksjoner

Disse er viktige førstemottakere av enhetslastet importgods som kommer sjøvegen. I dag er hoveddelen av disse virksomheter lokalisert i og rundt Oslo og innen Akershus fylke. Økte eiendomspriser, presstendenser i byutviklingen og det faktum at lavere kostnader kan oppnås utenfor Oslo bidrar til at flere virksomheter nå lokaliseres til områder i Buskerud (Drammen), Østfold, Vestfold og i Grenlandsområdet.

Flere virksomheter med nasjonal distribusjon oppgir at slik lokalisering er kostnadseffektiv. Begrunnelsen er ofte lavere tomtepriser, lavere lønninger og fordelene av «motstrøms» lokalisering i forhold til retningsbalanse innen de internasjonale transportene og den innenlandske distribusjonen til og fra Oslo. Får denne utvikling økt omfang vil Oslos relative rolle som importhavn kunne reduseres. Et annet moment er at økt nordisk integrasjon av varedistribusjon, med sentrallagre i Sverige, vil kunne påvirke etterspørselen etter sjøtransport til regionen generelt.

5.6.8 Havneøkonomi og transportøkonomi

Konkurransedyktige transportkorridorer skapes lettest der rederiene kan oppnå balanserte godstrømmer mellom import og eksport. Dersom retningsbalansen søkes oppnådd ved sentralisering av havnefunksjonene i Oslofjorden vil man derfor få økt bruk av vegtransport til og fra havn og økte transportkostnader som resultat.

Alternative løsninger for spredning av godset til/fra sentrale havneløsninger kan etableres, men det er uklart hvor sterk slike løsnings konkurransekraft vil være i forhold til vegtrafikken.

En balansert havneutvikling og utstrakt samarbeide mellom noen sentrale havner i Oslofjorden vil mest sannsynlig gi det beste transporttilbud både for import- og eksportorienterte virksomheter. På samme tid vil en gjennom en slik organisering sørge for en mest mulig optimal anvendelse av investeringsmidler for regionen som helhet.

Sentraliseringstendenser gjennom betydelige investeringer i en havn i forhold til det totale godsmarkedet, kan i dette bildet, argumenteres ut i fra god havneøkonomi. Det er imidlertid ikke nødvendigvis riktig at dette gir god transportøkonomi for transportbrukerne i et Oslofjord perspektiv. Det geografiske nærings- og produksjonsgrunnlag er som kjent svært variert, og ønskes av politiske grunner opprettholdt.

Uvisshet om mulige endringer i grunnleggende strukturelle næringsforhold, rederienes tilpasning, ulike transportsystemers konkurransekraft og konkurranse fra andre havner gjør at investeringer i utvidelser i havner er omfattet med betydelig usikkerhet. En forutsetning for sunn havneutvikling i forhold til markedet er derfor inngående kunnskap og en nær dialog med de aktører som er havnenes kunder.

Kapittel 6

Godsstrømmer og havnenes rolle - hovedtrekk**6.1 Havnene i et transportperspektiv**

Det er i utenrikshandelen havner og sjøtransport har den viktigste betydningen. I 1997 ble nær 90 prosent av importerte mengder og 94 prosent av eksporterte mengder (til og fra fastlands-Norge, eksklusive handel med Sverige) transportert med skip (eksklusive bilferjer). Dette utgjorde til sammen om lag 66 millioner tonn (73 mill. tonn inklusive Sverige). I innenlands godstransport utgjorde samlet mengde transportert med skip i 1997 omtrent 22 millioner tonn (ikke medregnet transport på bilferjer). Andelen innenlands gods på sjø er gradvis blitt redusert de siste 30-40 år, og i 1997 ble kun omtrent 7 prosent av transporterte mengder innenlands i 1997 fraktet med skip.

Målt i mengder dominerer bulktransporter utenriks skipstrafikk. Transport av bulklast skjer hovedsakelig til/fra sjøkantlokalisert industri. Disse transportene skjer i stor grad over industrikaier som fungerer som en integrert del av industriens logistikk-løsninger. Dette er stedbundet gods som historisk sett har fått liten oppmerksomhet i forhold til diskusjonen om framtidig havneløsninger for enhetslast i Oslofjord-området. Betydelige industrielle aktører endrer imidlertid nå sitt skipningsmønster gjennom økt bruk av containere og semitrailere til og fra industrianlegg, særlig i Sør-Norge. Økt enheterisering av tradisjonelle bulklast over bestemte havner, særlig på eksportsiden, vil kunne få stor betydning for framtidig havnemønster ved at linjenes anløpsmønster og aktørenes posisjonering av containere kan forventes å bli endret i takt med endringer i tilfanget av enhetslastet gods i de enkelte deler av regionen.

Mesteparten av stykkgodset transporteres også med skip, andelen var 70 prosent i import og 88 prosent i eksport i 1997. Det sentrale perspektivet for havneutvalget er nettopp enhetslastet stykkgod, som med unntak av en del enhetslastet industrigods (for eksempel eksport fra Grenland) i all hovedsak går over trafikkhavnene.

Problematikken omkring håndtering av enhetslast i havner i Oslofjordregionen dreier seg videre først og fremst om utenriks gods. For eksempel er Oslo havn Norges største importhavn for stykkgod, og omtrent 95 prosent av stykkgodssomslaget i havnen er import og eksport. Med utgangspunkt i utenrikshandelsstatistikk for 1997 finner man at havnene spiller en hovedrolle for en rekke typer av varer, også når det gjelder de typer av varer hvor bil og jernbane er aktuelle transportmåter. Dette er kommentert nærmere i kapittel 6.2.

I den videre beskrivelse av godsstrømmer i utenrikshandelen har en valgt å legge hovedvekt på containeriserte transporter, blant annet når det gjelder den geografiske nedbrytning av godsstrømmene (kapittel 6.3). I siste delkapittel (6.4) beskrives så hovedtrekk i trafikken til og fra de enkelte havner.

6.2 Utenrikshandelens transporter etter transportmiddel og vareslag

Hovedstrømmene av varer går til og fra det europeiske kontinent (inkludert Danmark). Dette gjelder også oversjøisk handel med stykkgodsvarer, som i stor grad er containerisert og går via havner på kontinentet. Svært små andeler av varestrømmene går i andre korridorer, når vi ser bort fra handelen med Sverige. I denne presentasjonen vil det bli fokusert på import og eksport eksklusive handelen med Sverige, idet transportmiddelfordelingen ut fra de naturlige forutsetninger for landverts transport her skiller seg ganske mye ut fra den øvrige utenrikshandel.

Andelen av stykkgodsimporten på skip fra Sverige er for øvrig omtrent en sjettedel, mens andelen for stykkgodseksporten er omtrent en tredel.

I tabellene 6.1 – 6.6 er varer i import og eksport gruppert ut fra en inndeling etter SITC-nomenklaturen (to-siffernivå). Dette gir et rimelig godt skille mellom enhetslaster (stykkods) og varer som transporteres som bulkvarer og tømmer/trelast. Det kan likevel være noen stykkodsklassifiserte varer i disse tabellene som kan være transportert som bulk, og noe bulkklassifiserte varer som faktisk kan være stykkods. For eksempel kan det diskuteres om metaller og kjemiske produkter i sin helhet skulle vært klassifisert under stykkods. Oversiktsbildet skulle likevel være tilstrekkelig korrekt. I vedlegg 1 er det nærmere redegjort for hvilke varetyper (SITC-grupper) som her er klassifisert som enhetslaster og hvilke som ikke er.

«Skip» omfatter gods på norske og utenlandske fartøyer, inkludert ro/ro-transport av containere og biler. «Bil på ferje» omfatter gods transportert med trailere og tilhengere på ferje, mens «bil på veg» omfatter gods med biler (godsbiler, vogntog etc) som passerer grensen på veg. «Jernbane» omfatter også bil/tilhenger på jernbanevogn og jernbanevogn på fartøy, men dreier seg i hovedsak om gods lastet på jernbanevogner. «Annet» omfatter hovedsakelig flytransport, men inkluderer også kjøretøyer transportert for egen maskin (ikke skip/flytende innretninger og fly).

6.2.1 Import

Importvolumene domineres av bulkvarer og andre varer som ikke transporteres som enhetslaster (tabell 6.1). Mellom 95 og 100 prosent av disse varene transporteres med skip (tabell 6.2). Det som her er klassifisert som stykkods utgjorde i 1997 omtrent 8,8 millioner tonn, eller 35 prosent av samlet importvolum. Stykkods inkluderer store mengder industrivarer, særlig metaller (inkludert arbeider av metaller) og kjemiske produkter. Import til konsum befinner seg stort sett i gruppene «matvarer» og «diverse ferdigvarer», som totalt utgjorde ca 2,8 millioner tonn.

Tabell 6.1: Import etter transportmåte og vareslag 1997. Alle land unntatt Sverige. 1000 tonn.

	Skip	Bil på ferje	Bil på veg	Jernbane	Annet	Totalt
Matvarer	1311	251	236	40	2	1841
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	1115	320	423	44	16	1918
Metaller	1892	162	187	60	2	2303
Maskiner og transportmidler	324	127	128	14	16	609
Papir og papp, etc.	135	52	114	17	0	319
Kjemiske/farmasøytiske produkter	1435	162	227	33	1	1859
Sum stykkgoods/enhetslaster	6213	1075	1315	209	37	8849
Tømmer, trelast, kork	1601	12	57	9	0	1679
Diverse tørrbulk	9717	70	40	11	0	9838
Olje, gass	4382	16	13	0	0	4412
Annet	237	4	11	0	0	252
Totalt	22149	1177	1437	229	38	25030

Kilde: Kilde: Statistisk Sentralbyrå/TØI

Omtrent 70 prosent av stykkgodsmengdene i import transporteres på skip, i tillegg kommer 12 prosent som ankommer landet gjennom havnene ved at lastebærer (bil og/eller tilhenger) benytter ferje. Lastebiltransport på veg (gjennom Sverige) utgjorde i 1997 kun omtrent 15 prosent, og jernbane kun 2,4 prosent. Flytransport spiller også en liten rolle dersom man ser på mengder transportert.

Det er særlig industrivarene som transporteres på skip, mens matvarer ligger omtrent på gjennomsnittet (70 prosent). Lavest andel på skip i trafikken mellom det europeiske kontinent og Norge finner man for papirvarer og maskiner og transportmidler. Tilsvarende har vegtransporten høyest andeler for papirvarer og ferdigvarer, samt for maskiner og transportmidler.

Tabell 6.2: Import etter transportmåte og vareslag 1997. Alle land unntatt Sverige. Prosent.

	Skip	Bil på ferje	Bil på veg	Jernbane	Annet	Totalt
Matvarer	71,2	13,6	12,8	2,2	0,1	100,0
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	58,1	16,7	22,1	2,3	0,9	100,0
Metaller	82,2	7,0	8,1	2,6	0,1	100,0
Maskiner og transportmidler	53,2	20,9	21,0	2,3	2,6	100,0
Papir og papp, etc.	42,5	16,5	35,6	5,4	0,1	100,0
Kjemiske/farmasøytiske produkter	77,2	8,7	12,2	1,8	0,1	100,0
Sum stykkgoods/enhetslaster	70,2	12,1	14,9	2,4	0,4	100,0
Tømmer, trelast, kork	95,4	0,7	3,4	0,5	0,0	100,0
Diverse tørrbulk	98,8	0,7	0,4	0,1	0,0	100,0
Olje, gass	99,3	0,4	0,3	0,0	0,0	100,0
Annet	94,0	1,5	4,4	0,0	0,1	100,0
Totalt	88,5	4,7	5,7	0,9	0,2	100,0

Kilde: Statistisk Sentralbyrå/TØI

6.2.2 Eksport

Eksportvolumet i 1997 var omtrent 85 prosent høyere enn importvolumet (regnet for fastlands-Norge). På samme måte som importvolumene domineres også norsk eksport av bulkvarer (tabell 6.3). Nær 100 prosent av disse varene transporteres med skip (tabell 6.4). Det som her er klassifisert som stykkgoods utgjorde i 1997 omtrent 14,4 millioner tonn, eller 31 prosent av samlet eksportvolum. Stykkgoods i eksport domineres av industrivarer som særlig metaller og metallprodukter og kjemiske produkter. Eksport av «Matvarer» og «Diverse ferdigvarer» utgjorde drøyt 3 millioner tonn til sammen, noe mer enn importvolumene.

Omtrent 85 prosent av stykkgodsmengdene i eksport transporteres på skip, mens omtrent sju prosent eksporteres med lastebærer (bil og/eller tilhenger) på ferje. Lastebiltransport på veg (gjennom Sverige) utgjorde i 1997 kun omtrent sju prosent, og jernbane kun en prosent. Flytransport spiller også i eksporten en liten rolle når man ser på mengder transportert.

Det er særlig industrivarene som transporteres på skip, drøyt 90 prosent av både metaller/metallprodukter og av kjemiske produkter. Andelen matvarer på skip utgjør omtrent samme andel som i import (snaut 70 prosent), mens diverse ferdigvarer eksporteres på skip i større grad enn i import. Det eksporteres langt større volumer papirvarer enn det importeres (1,9 millioner tonn i eksport mot 319,000 tonn i import), og andelen på skip er langt større i eksport (omtrent 81 prosent mot 42 prosent). Lavest andel på skip i trafikken mellom det europeiske kontinent og Norge finner man for maskiner og trans-

portmidler, omtrent 40 prosent. Her er eksporten relativt liten, mindre enn en tredel av importen.

Tabell 6.3: Eksport etter transportmåte og vareslag 1997. Alle land unntatt Sverige. 1000 tonn.

	Skip	Bil på ferje	Bil på veg	Jernbane	Annet	Totalt
Matvarer	1228	268	264	2	24	1786
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	931	181	157	5	6	1279
Metaller	3611	175	142	24	2	3953
Maskiner og transportmidler	71	59	37	3	6	177
Papir og papp, etc.	1556	145	135	90	0	1926
Kjemiske/farmasøytiske produkter	4803	202	247	19	1	5272
Sum stykkogods/enhetslaster	12200	1030	983	143	38	14393
Tømmer, trelast, kork	98	202	16	36	0	353
Diverse tørrbulk	16616	122	59	22	0	16819
Olje, gass	14536	7	15	1	0	14559
Annet	109	9	49	1	0	168
Totalt	43559	1371	1121	204	38	46294

Kilde: Kilde: Statistisk Sentralbyrå/TØI

Tabell 6.4: Eksport etter transportmåte og vareslag 1997. Alle land unntatt Sverige. Prosent.

	Skip	Bil på ferje	Bil på veg	Jernbane	Annet	Totalt
Matvarer	68,7	15,0	14,8	0,1	1,3	100,0
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	72,8	14,1	12,3	0,4	0,4	100,0
Metaller	91,3	4,4	3,6	0,6	0,0	100,0
Maskiner og transportmidler	40,2	33,6	21,0	1,8	3,3	100,0
Papir og papp, etc.	80,8	7,5	7,0	4,7	0,0	100,0
Kjemiske/farmasøytiske produkter	91,1	3,8	4,7	0,4	0,0	100,0
Sum stykkgoods/enhetslaster	84,8	7,2	6,8	1,0	0,3	100,0
Tømmer, trelast, kork	27,8	57,3	4,6	10,3	0,0	100,0
Diverse tørrbulk	98,8	0,7	0,3	0,1	0,0	100,0
Olje, gass	99,8	0,1	0,1	0,0	0,0	100,0
Annet	65,0	5,5	28,9	0,4	0,1	100,0
Totalt	94,1	3,0	2,4	0,4	0,1	100,0

Kilde: Kilde: Statistisk Sentralbyrå/TØI

Det eksporteres omtrent like mye stykkgodsvare på ferje som det importeres, mens det eksporteres klart mindre mengder med bil på veg enn det importeres. Vegtransport har omtrent samme andel matvarer og maskiner/transportmidler i eksport og import, men langt mindre andeler av de øvrige varetyper slik de er spesifisert i tabell 6.3 og 6.4.

6.2.3 Transportmåte og vareverdi

Kravene til kvalitet, punktlighet og hurtig framføringstid i transport av varer øker med varens verdi per enhet. Høy vareverdi vil som regel innebære at varen kan bære en høyere transportkostnad per vektenhet, på samme måte som lav vareverdi (f eks bulkvarer) tilsier at transportkostnadene må være lave. Det kan imidlertid være flere grunner enn høy verdi på selve varen som påvirker krav til punktlighet, hurtig framføringstid osv. I ordrestyrt industriproduksjon («just-in-time») vil for eksempel tilgangen på og lagrene av råvarer og komponenter måtte være nøye avstemt mot produksjonen. Små og hyppige forsendelser med store krav til punktlighet og hurtig tilpasning av leveranser vil bety mer for økonomien i virksomheten enn kostnadene ved transporten. Det samme tilstrebes i distribusjon og omsetning av ferdigvarer. Det er altså varens betydning i litt videre forstand, det vil si enten den er dyr eller svært viktig å ha i hus (eller begge deler) på ønsket tidspunkt, som teller i valg av transportløsning.

Slike krav påvirker valg av transportmiddel. Mest tydelig er dette ved at dør-til-dør transporter (lastebil) i større grad velges framfor eventuelle billig-

ere intermodale løsninger. Et mer ekstremt eksempel er transport av deler til fly, hvor verdien av en enkelt bolt til en ventende flight kan være uendelig mye større enn verdien av bolten. I denne sammenhengen teller ikke transportkostnadene.

Spørsmålene er så om vareverdi likevel gjenspeiles i valg av transportmiddel i større sammenheng, det vil si dersom man ser på gjennomsnittstall for hovedvareslag etter transportmiddel i import og eksport. Tallene i tabell 6.5 og 6.6 viser at det er klare forskjeller med hensyn til verdien på varene som transporteres. Totalt sett har stykkgoods langt høyere verdi enn bulkgoods og tømmer/trelast. Man ser imidlertid også at det er store forskjeller i verdi på stykkgoodsvarer etter hvilket transportmiddel som benyttes.

I import har stykkgoodsvarer transportert på bil (med ferje eller på veg) en gjennomsnittsverdi per kilo som er omtrent 4 ganger høyere enn for stykkgoods transport på skip, og omtrent dobbelt så høy verdi som for stykkgoods transportert på jernbane. Forskjellene er minst for varer som er noenlunde enhetlige, det vil for eksempel si papirvarer og maskiner/transportmidler, og til dels matvarer. I varegrupper hvor forskjellene på typer produkter kan være større er forskjellene i verdi også større. Dette gjelder for eksempel ferdigvarer og kjemiske produkter.

Tabell 6.5: Vareverdi i import 1997. Alle land unntatt Sverige. Kroner per kilo.

	Skip	Bil på ferje	Bil på veg	Jernbane	Annet	Totalt
Matvarer	5,6	11,4	11,1	11,4	39,1	7,2
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	10,9	57,9	70,6	34,4	768,0	38,9
Metaller	5,6	25,1	18,4	7,9	309,5	8,3
Maskiner og transportmidler	64,1	91,2	80,6	68,9	293,6	79,3
Papir og papp, etc.	6,2	14,9	10,4	11,6	114,1	9,5
Kjemiske/farmasøytiske produkter	4,0	30,3	25,3	9,1	790,0	9,5
Sum stykkgoods/enhetslaster	9,2	39,8	40,4	18,7	506,1	19,9
Tømmer, trelast, kork	0,7	7,6	4,1	5,5	20,4	0,9
Diverse tørrbulk	1,2	6,3	4,8	3,4	1533,8	1,2
Olje, gass	1,1	7,6	5,7	7,1	92,9	1,1
Totalt	3,4	37,0	37,5	17,4	508,5	7,8

Kilde: Kilde: Statistisk Sentralbyrå/TØI

I eksport er vareverdiene for flere varegrupper en del lavere enn i import. Dette gjelder for eksempel kjemiske produkter og papirvarer, samt diverse ferdigvarer. For disse varene er andelen som transporteres på skip relativt sett høyere i eksport enn i import enn for de varer hvor importverdi og eksportverdi per enhet er mer lik. Matvarer, hvor verdien i eksport er høyere

enn i import, har for eksempel en lavere skipsandel i eksport enn i import. Det samme gjelder til dels for maskiner og transportmidler.

Det at det er såpass klare forskjeller i verdi tyder nettopp på at transportmidlene betjener forskjellige markeder, markeder her i betydningen varetyper. Tallene i kolonnene under transportmiddel «annet», som vesentlig er flytransport, understreker poenget med vareverdi og transportmiddel. Her er det tydelig hvordan transportform – og transportkostnader – henger sammen med verdien av varene.

Tabell 6.6: Vareverdi i eksport 1997. Alle land unntatt Sverige. Kroner per kilo.

	Skip	Bil på ferje	Bil på veg	Jernbane	Annet	Totalt
Matvarer	9,8	22,3	19,8	33,3	32,3	13,4
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	5,5	32,2	41,3	19,0	1134,9	18,6
Metaller	7,3	18,9	15,2	11,0	381,7	8,3
Maskiner og transportmidler	75,6	80,8	62,7	39,8	429,8	85,8
Papir og papp, etc.	4,0	6,6	5,2	3,8	117,2	4,2
Kjemiske/farmasøytiske produkter	1,7	13,0	11,3	5,9	1513,8	2,8
Sum stykkgoods	5,2	22,8	20,0	7,1	307,4	8,3
Tømmer, trelast, kork	3,2	3,2	3,3	3,0	82,0	3,2
Diverse tørrbukk	0,4	2,5	2,9	3,6	548,0	0,4
Olje, gass	1,3	6,3	3,3	1,8	131,2	1,3
Totalt	2,0	17,9	18,2	5,9	310,2	3,2

Kilde: Kilde: Statistisk Sentralbyrå/TØI

6.3 Containertrafikk i norsk utenrikshandel

6.3.1 Grunnlagsmaterialet

I råmaterialet for utenrikshandelsstatistikken for 1997 ble det for første gang registrert hvorvidt de enkelte forsendelser var containerisert eller ikke. Bearbejdede tall fra dette materialet er ikke tidligere publisert, men er analysert ved TØI for havneutvalget.

Resultater fra analysen tyder på at det er en viss underrapportering av containerisert gods, spesielt i import. Grunnlagsmaterialet fra tollvesenet fanger opp snaut 900,000 tonn i import og 1445,000 tonn i eksport. Dette tilsvarer et samlet antall containere på 117,000 TEU i import og 186,000 TEU i eksport³, til sammen 303,000. Av dette utgjorde containerisert gods på skip omtrent 101,600 i import og 168,000 i eksport. Oslo havn alene håndterte i 1996 ca

3. Antallet containere er beregnet ut fra tonnmengder under den forutsetning at gjennomsnittlig lastevikt per container er lik gjennomsnittet for Oslo havn i 1996 (7,56 tonn i import og 7,78 tonn i eksport).

100,000 TEU i import, og norske havner håndterte samme år ca 440,000 TEU (inkludert innenlandsk trafikk).

Materialet kan ikke direkte benyttes for å anslå hvor mye av import og eksport som faktisk er containerisert, men man får en pekepinn om innen hvilke typer av vareslag det kan være potensiale for økt containeriseringsgrad. Materialet er ellers tilstrekkelig for å studere fordelingen av containergods på vareslag og på import- og eksportfylke.

Det må understrekes at siden grunnlagsmaterialet er basert på fortolling, er det fortollingssted som bestemmer henholdsvis import- eller eksportfylke. Det kan antas at fortolling av containergods i hovedsak fortolles der containeren stufes (pakkes) før eksport eller strippest (tømmes) etter grensepassering i import. Dermed vil avviket mellom avskipssted og tollsted i eksport, og mellom første destinasjon og tollsted i import være relativt lite. Derimot vil man kunne ha skjevheter i materialet ved at for eksempel containere losses i havner ellers i regionen og fraktes til samlastere i Oslo for stripping og fortolling. Man kjenner imidlertid ikke omfanget av dette.

6.3.2 Fordeling på transportmiddel ved grensepassering

Hoveddelen av containertransporten til og fra Norge skjer med skip (tabell 6.7). Andelen containere på skip var i 1997 86,8 prosent i import og 90,2 prosent i eksport.

Tabell 6.7: Containeriserte godsmengder i norsk utenrikshandel etter transportmåte. Prosent. 1997.

	Skip	Bil på veg	Bil på ferje	Jernbane	Fly	Sum
Import	86,8	3,2	3,2	6,4	0,3	100,1
Eksport	90,2	2,7	6,5	0,6	0,0	100,0

Fordelingen av containere på andre transportmidler er ganske ulik i import og eksport. Jernbane sto for 6,4 prosent av importerte mengder – like mye som bil på veg og bil på ferje til sammen - men bare 0,6 prosent av eksporterte mengder. I eksport er bil på ferje dominerende transportform utenom ordinær sjøtransport.

6.3.3 Fordeling av containergods etter vareslag

Av i alt 768,200 tonn containerisert gods på skip i import er det 706,600 tonn gods (92 prosent) som kan klassifiseres som stykk gods i den forstand at det ikke er bulk eller tømmer/trelast. I eksport er det ca 1,165 millioner tonn (89,1 prosent) av i alt 1,307 millioner tonn som etter denne betraktningstype er stykk gods.

Det framgår av tabell 6.8 at utenom diverse ferdigvarer er det matvarer og kjemiske/farmasøytiske produkter som i hovedsak utgjør containergodset. Det er imidlertid også ganske viktig, ikke minst for vurderinger av containervolumer i framtida, at det også innen metallproduksjon og i visse typer av tørrbulk har skjedd en betydelig containerisering, selv om det containeriserte godset utgjør små andeler.

Underrapporteringen av containerisert gods medfører at tall for containeriseringsgrad (containergods i prosent av alt transportert gods) blir noe for lave. Det skal likevel presenteres slike tall her, først og fremst for å sammenligne vareslag.

Tabell 6.8: Import og eksport av containerisert gods på skip (ekskl. ferje) etter vareslag. Antall TEU og prosent. 1997.

Vareslag	Import		Eksport		Sum	
	Antall TEU	Prosent	Antall TEU	Prosent	Antall TEU	Prosent
Matvarer	31103	30,6	25753	15,3	56857	21,1
Diverse ferdigvarer	28131	27,7	58268	34,7	86399	32,0
Metaller/metallprodukter	3867	3,8	23365	13,9	27232	10,1
Maskin/transport	3284	3,2	2303	1,4	5588	2,1
Kjemiske og farmasøyt. prod.	27083	26,7	40035	23,8	67118	24,9
Sum stykkgoods	93470	92,0	149724	89,1	243193	90,2
Tørrbulk	3247	3,2	14858	8,8	18105	6,7
Olje/gass	1803	1,8	65	0,0	1868	0,7
Tømmer/trelast	2280	2,2	2509	1,5	4788	1,8
Annet	813	0,8	850	0,5	1663	0,6
Totalt	101612	100,0	168005	100,0	269617	100,0

Containeriseringsgraden er gjennomgående høyest for matvarer og diverse ferdigvarer (16-18 prosent både i import og eksport). For maskiner og transportmidler er andelen høy i eksport (25 prosent), men lav i import (7,7 prosent). For kjemiske og farmasøytiske produkter er andelen høyest i import (14,3 prosent mot 6,5 prosent i eksport). Andelen er litt under en prosent av totalmengde tørrbulk i eksport, og knapt 0,3 prosent i import. For metaller og metallprodukter er andelen 5,1 i eksport og 1,6 i import.

Verdien av containerisert gods er gjennomgående en del høyere enn den gjennomsnittlige verdien for stykkgoods som transporteres på skip. Mens gjennomsnittet i import totalt for stykkgoods i 1997 var 9,20 kr i import (se tabell 6.5), var verdien av containerisert gods 22,60 kr. I eksport var gjennomsnittsverdien for stykkgoods 5,20 kr (tabell 6.6), mens den for containerisert gods var 14 kr. Dette er likevel klart lavere enn gjennomsnittet for stykkgoods med bil (på ferje eller veg), som var ca 40 kr. i import og 20-23 kr. i eksport.

6.3.4 Fylkesvis fordeling av containergods

Tabell 6.9 understreker Oslos betydning som importhavn. Nær to tredeler av antall TEU fortolles i Oslo. Dernest er det i Østfold det fortolles størst andel containere, snaut 10 prosent av landstotalen. Vestfold har nær 5 prosent, mens Buskerud og Telemark har svært små andeler.

Tabell 6.9: Import og eksport av containerisert gods på skip (ekskl. ferje) etter fylke. Antall TEU og prosent. 1997.

Fylke	Import		Eksport		Sum	
	Antall TEU	Prosent	Antall TEU	Prosent	Antall TEU	Prosent
Østfold	9981	9,8	41354	24,6	51335	19,0
Oslo/Akershus	63267	62,3	23893	14,2	87160	32,3
Hedmark/Oppland	278	0,3	2326	1,4	2605	1,0
Buskerud	675	0,7	10364	6,2	11039	4,1
Vestfold	4987	4,9	2617	1,6	7603	2,8
Telemark	976	1,0	12183	7,3	13158	4,9
Agder	4077	4,0	25824	15,4	29901	11,1
Rogaland	5107	5,0	9124	5,4	14231	5,3
Hordaland	4663	4,6	6360	3,8	11023	4,1
Sogn og Fjordane	853	0,8	10770	6,4	11623	4,3
Møre og Romsdal	4515	4,4	16056	9,6	20572	7,6
Trøndelag	1964	1,9	2981	1,8	4945	1,8
Nord-Norge	269	0,3	4154	2,5	4423	1,6
Sum	101612	100,0	168005	100,0	269617	100,0

I eksport er bildet helt annerledes. For det første er eksporten i mye større grad spredt over hele landet (44 prosent fortolles i Oslofjordregionen). Her har Østfold omtrent en firedel av landstotalen, mens Oslo har kun 14,2 prosent. Buskerud og Telemark har til sammen noe mindre enn Oslo. Dette innebærer at det i alle havnefylker i regionen er en betydelig ubalanse i import og eksport. Tallene understreker at Oslo i første rekke er importhavn, og at de andre havnene i regionen først og fremst er eksporthavner.

6.3.4.1 Fordeling innen regionen

Totalt sett fortolles omkring en tredel av alle skipsfraktede containere i Oslo, og 19 prosent i Østfold. Landet sett under ett fortolles snaut to tredeler av containerne i havnene i regionen. Retningsbalansen er som antydnet ovenfor skjev. Nær 80 prosent av importert containergods fortolles i havnefylkene i regionen, og omtrent 44 prosent av eksportert containergods.

Fordelingen internt i regionen er presentert i tabell 6.10. Her framgår det at nær 80 prosent av containergodset i import fortolles i Oslo, men at andelen i eksport er kun en drøy firedel. I eksport er Østfold dominerende med omtrent 46 prosent, mens det i Buskerud, Vestfold og Telemark i alt fortolles omtrent samme andel som i Oslo.

Tabell 6.10: Import og eksport av containerisert gods på skip (ekskl. ferje). Prosent. 1997.

Fylke	Utenrikshandelsstatistikk		Havnestatistikk	
	import	eksport	Snitt	Andel TEU totalt 1997
Østfold	12,5	45,7	30,1	27,1
Oslo/Akershus	79,2	26,4	51,2	54,6
Buskerud	0,8	11,5	6,5	0,2
Vestfold	6,2	2,9	4,5	5,5
Telemark	1,2	13,5	7,7	12,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0

Kolonnen til høyre viser fordelingen av håndterte containere i havnene i de respektive fylker i 1997, ut fra statistikk for de enkelte havner. Tallene inkluderer containere i innenlandsk transport. Det ser ut til å være bra samsvar (med hensyn til andeler) i Østfold, Oslo og Vestfold, men andelen fortollet containergods i Telemark og Buskerud stemmer dårlig overens med andelen containere håndtert i Grenland og Drammen.

6.4 Stykkgodshåndteringen i havnene - hovedtrekk

Her presenteres hovedtrekk i fordelingen av stykkgodsmengder på de viktigste havnene i regionen. Mer inngående beskrivelse av havnene, deres samlede godshåndtering, brukere med mer presenteres i kapittel 7 (Oslo) og 8 (de øvrige havner).

Oslo er den viktigste stykkgodshavnen med en godsmengde på 3719 tusen tonn i 1997. Oslo har klare nasjonale funksjoner, foruten å være hovedhavn for Oslo, Akershus, Oppland og Hedmark, håndteres også gods til og fra andre fylker i regionen og til og fra andre landsdeler. Havnen er i første rekke den viktigste havnen for import av stykkgods og er landets største containerhavn.

Grenland er den andre havnen med nasjonal status i regionen utenom Oslo. Stykkgodsomsetningen var i 1997 1850 tusen tonn. Av de øvrige havner er Moss, Borg, Halden, Larvik og Drammen de viktigste. Disse håndterte i 1997 mellom 570 og 700 tusen tonn stykkgods hver.

Oslo havn håndterte i 1997 183,000 containere (TEU), mens tilsvarende tall for de øvrige havner samlet var 147,000. Det vil si at Oslo havn håndterte om lag 55 prosent og de øvrige om lag 45 prosent av antall containere i regionens havner. Dette bildet kan være i ferd med å endre seg. I 1996 håndterte eksempelvis Oslo 174,000 containere (61,5 prosent) og de øvrige 106,500 (38,5 prosent).

Havnene i regionen hadde et totalt godsslag i 1997 på drøyt 35 millioner tonn. Knappt 40 prosent av godset er innenriks gods, mens eksport utgjorde 32 prosent og import 30 prosent. Omtrent 27 prosent av godset klassifiseres av havnene (i gjennomsnitt) som stykkgods, resten som bulk.

I tabell 6.11 vises tall for håndterte godsmengder totalt og i stykkgods og containere over de viktigste havnene i 1997.

Oslo er som påvist den dominerende stykkgodshavn, men også de øvrige havner er viktige i transportkorridorer til/fra utlandet. Per i dag er dette spesielt Drammen Grenland og Larvik, og til dels Borg og Moss.

Drammen er viktig for næringslivet lokalt og til dels i nedre Buskerud, samtidig som det er landets viktigste spesialhavn for bilimport og import av frukt og grønnsaker.

Grenland er først og fremst havn for næringslivet i Telemark, og håndterer så mye bulkvarer for disse at havnen er landets største målt i tonn. Nesten alt eksportgodset kommer fra tunge industribedrifter i fylket som Norcem, Norsk Hydro, Borealis, Union og Elkem. Det importeres også betydelige mengder råstoff til disse virksomhetene. Havnen satser også på å øke containerisert import til andre områder blant annet for å få bedre retningsbalanse i containertrafikken.

Tabell 6.11: Godsomslag og antall containere i de viktigste havnene i Oslofjordregionen i 1997. 1000 tonn og antall containere (TEU)

Havn	Totalt godsomslag	Herav eksport	Herav import	Stykkgodset offentlig kai	Stykkgodset privat kai	Sum stykkgodset	Antall containere
Oslo	6910	1624	2782	3719	0	3719	183,000
Moss	1255	432	457	516	180	696	32,200
Borg	3520	899	1469	533	112	645	33,600
Drammen	1761	148	565	291	280	571	600
Larvik	1145	720	340	622	0	622	13,500
Grenland	9858	4546	3249	230	1620	1850	42,000
Halden	1003	473	239	636	0	636	25,000
Totalt	25452	8842	9101	6547	2192	8739	147,900

Note: Det finnes lite materiale som angir hvor store deler av stykkgodset som er henholdsvis utenriks og innenriks gods i de enkelte havner.

Larvik havn har stor nasjonal betydning når det gjelder ferjeruten over Frederikshavn, som er en av hovedkorridorene for lastebil på ferje mellom Norge og kontinentet. Utenom ferjetrafikken er det meste av trafikken, over 90 prosent, gods med lokal opprinnelse eller lokale mottakere. Havna har fått i gang en sterk vekst i containertrafikken i 1997 og 1998, et potensiale som er utløst ved at tilbudet i havna er utvidet både med hensyn til håndteringsutstyr og anløp.

Borg havn regner seg som regional havn (ut fra trafikken). Beregninger viser at omtrent 96 prosent av eksportgodset over havna kommer fra fylket. Dette går i stor grad over de private kaianlegg som finnes ved de store industribedriftene langs Glomma. Havna brukes også av enkelte virksomheter utenfor Østfold (for eksempel ferrosilium fra Finnmark). Importen går også hovedsakelig til virksomheter og annen anvendelse i fylket, eksakt hvor mye har man imidlertid ikke tall for.

Moss havn betjener hovedsakelig næringslivet lokalt og ellers i Østfold. Om lag 88 prosent av eksporten kommer fra Østfold. Brorparten av dette, og også importen av bulkvarer er knyttet til lokale foretak: M. Peterson, Solberg

Industri, Rockwool og PLM Moss Glassverk (nå nedlagt). Ferjetrafikken mellom Moss og Frederikshavn, som innbefatter ca 170,000 tonn stykkgoods, har derimot en sterkere nasjonal funksjon.

Halden er først og fremst havn for hjørnesteinsbedriften Saugbruksforeningen. Havna har imidlertid et visst utbyggingspotensiale som kan gi rom for annen trafikk.

Det er utvalgets vurdering at det er disse havnene som er aktuelle å vurdere som alternativer til Oslo med hensyn til håndtering av enhetslastet gods. I disse havnene er det klare veksttendenser i containertrafikken, det finnes til dels gode utbyggingsmuligheter, og planer og strategier er også innrettet for økt håndtering av stykkgoods i import og eksport.

De øvrige havner, Tønsberg, Sandefjord, Holmestrand, og Borre er i liten grad innrettet mot å kunne håndtere containertrafikk utenom for helt spesifikke lokale brukere. De håndterer små kvanta stykkgoods for lokale brukere, og de har få utvidelsesmuligheter og heller ikke konkrete planer om dette. De må fortsatt forventes å i det alt vesentligste betjene lokale brukere. Trafikken over disse havnene er relativt kortfattet omtalt i kapittel 8.

Kapittel 7

Oslo havn: Trafikk, situasjon og planer

Dette kapitlet inneholder en beskrivelse av dagens havnevirksomhet i Oslo, med fokus på havnens funksjon med hensyn til godsmengder og brukere.

Et annet hovedtema kapitlet behandler er den situasjonen man per i dag har i Oslo når det gjelder planer for havnens og byens utvikling. Dette dreier seg i hovedsak om Oslo havnevesens strategiske utviklingsplan, plan- og bygningsetatens utredning «Fjordby eller havneby?» og kommuneplan 2000 (arealdelen).

7.1 Havnevirksomheten i Oslo

7.1.1 Godshåndtering**7.1.1.1 Havneavsnitt**

Godshåndteringen i Oslo havn er spredt på flere havneavsnitt. Lasting og lossing av stykkgoods skjer i Ormsund/Bekkelagskaiene (lo/lo), Sørenga (ro/ro), Grønliå (konvensjonelt gods og på Filipstad/Tjuvholmen. Containerarealene ved Ormsund og Bekkelaget utgjorde i 1999 om lag 130 dekar. Ved Sørenga er containerarealet om lag 140 dekar, mens det på Filipstad nå er om lag 30 dekar før vedtatte tiltak iverksettes.

Ferjeterminalene er også i stor grad terminaler for stykkgoods. Ferjetrafikken er lokalisert i Revierhavna sydøst for Akershus festning og på Hjortnes ved innløpet til Frognerkilen.

Sjursøya er hovedhavn for bulk. All flytende bulk håndteres her, og størstedelen av havnas tørrbulkomslag. Tørrbulk håndteres ellers også på Filipstad og i Revierhavna.

7.1.1.2 Godsomslag

I 1997 var godsomslaget over Oslo havn 6,910 mill tonn fordelt med 2,782 mill tonn import (40,3 %), 1,624 mill tonn eksport (23,5 %) og 2,504 mill tonn (36,2 %) innenlands transporter. Av gods i utenrikshandel utgjør importtransportene 63,1 % og eksporttransportene 36,9 %. Dette impliserer at det er en betydelig retningsubalanse med ledig kapasitet for eksporttransporter. Fra 1994 til 1997 økte godsomslaget i havna med 1,069 mill tonn eller 18,3 %. Dette skyldes hovedsakelig økning i importtransportene.

I 1997 ble det håndtert 3,719 tonn (53,8 %) stykkgoods og 3,191 tonn (46,2 %) tørr- og våtbulk i Oslo havn. De relativt store mengder med bulk over Oslo havn omfatter faste transporter av olje og bensin til Sjursøya og Ekeberganleggene, videre er sement, sand, singel, forstoffer og salt bulkprodukter med store kvanta.

Av stykkgoodsomsetningen på 3,7 mill tonn er i dag ca 95 % gods til og fra utlandet. Tømmer og tremasse er regnet med i stykkgoodsomslaget og utgjorde i 1997 ca 470,000 tonn. Oslo havn er landets største omlastingsterminal for stykkgoods fra sjø- til landtransport og omvendt. Mer enn 65 % av all norsk godsomlastning av enhetslaster i utenrikstrafikk foregår i Oslo havn. Om lag 40 prosent av stykkgodset er knyttet til fergetrafikk. En betydelig del av landets fiskeeksport går med utenlandsferjene som trafikkerer Oslo havn.

I 1996 fordelte utenriks stykkgoods over Oslo havn seg etter lastebærer som vist i tabell 7.1. Snaut 40 prosent av utenriks stykkgoods ble fraktet i containere. Mengden transportert på trailere med egen trekkvogn (utenlandsferjene) utgjorde om lag 25 prosent, mens trailere uten trekkvogn (dels ferjene og dels konvensjonelle ro/ro skip) utgjorde 21 prosent. Til sammen ble det transportert mer stykkgoods i trailere (45,7 prosent) enn i rene containere.

Tabell 7.1: Fordeling av stykkgodsmengder over Oslo havn etter lastebærer 1996.

Lastebærer	Mengde i 1000 tonn	Prosentandel
Container ro/ro	707	20,6
Container lo/lo	625	18,2
Containere i alt	1332	38,8
Trailere med egen trekkvogn	847	24,7
Trailere uten egen trekkvogn	721	21,0
Annen ro/ro last	140	4,1
Konvensjonell last	392	11,4
I alt	3432	100,0

Kilde: Kilde: Oslo havnevesen

Oslo havn er per i dag Norges største containerhavn. Antall containere håndtert i 1997 var 183 000 TEU. Disse fordelte seg med 106 500 TEU (58,2 %) lo/lo og 76 500 TEU ro/ro (41,8 %). En del av disse fraktes med ferjene, altså utenom de rene containerterminalene, og noe er transitt.

Fordelingen av containere på henholdsvis ferjer, ro/ro skip og lo/lo skip er det oppgitt tall for 1996 (Oslo havnevesen). Tallene er vist i tabell 7.2.

Tabell 7.2: Fordeling av antall containere (TEU) over Oslo havn etter type håndtering 1996.

	Antall TEU	Prosentandel
Containere lo/lo (Filipstad, Ormsund)	95514	54,9
Containere på ferjer (Revierhavna, Hjortnes)	16019	9,2
Containere ro/ro utenom ferjer (Sørenga, Filipstad)	42661	24,5
Containere i transitt	19865	11,4
Sum	174059	100,0

Kilde: Kilde: Oslo havnevesen

Samlet antall containere (TEU) utenom ferjene var altså om lag 158,000 i 1997, og om lag 138,000 dersom man trekker ut transittcontainerne. Containere i transitt omfatter enheter som kommer til havna med skip og fraktes ut igjen med skip fra samme havneavsnitt eller fra annet avsnitt innen havna.

Transittcontainerne ble nesten i sin helhet (19841 TEU) fraktet inn og ut via ro/ro terminalene.

7.1.2 Geografisk mønster i import og eksport over Oslo havn

Oslo havn har flere roller, og dekker så vel lokale som regionale og nasjonale transportbehov. Oslo er den viktigste importhavnen i Norge, med en stor andel containere, stykk gods og ferger. Havnen har ikke bare også tilknytning til lokale virksomheter, men inngår i viktige transportkorridorer mot utlandet.

Det er gjort to ulike beregninger av hvordan stykk godset over Oslo havn fordeler seg på mottaksfylke i import og avsenderfylke i eksport.

De mest omfattende beregningene er gjort for Oslo havnevesen av Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 1997:8). Beregningene bygger på utenrikshandelsstatistikken (SSBs statistikk basert på Tollvesenets registreringer av importerte og eksporterte varer i forbindelse med tollbehandlingen). På grunn av problemene med avvik mellom tollsted og henholdsvis siste opprinnelsessted før havna og første destinasjon etter havna valgte man her å bruke tollmaterialets informasjon om vareeiers momsnummer som gir vareeiers adresse. En slik bruk av momsnummerbaserte adresser gir en såkalt hovedkontoreffekt, det vil si at det kan være avvik mellom foretakets hovedkontoradresse og dets produksjons- og eller lagersted. Denne effekten er det ikke korrigert for (hvilket neppe er mulig), men NIBR anfører i sin rapport at det kan være mistanke om en overvurdering av Oslo som mottaksfylke og/eller avsenderfylke for varer på grunn av nevnte hovedkontoreffekt.

NIBR har beregnet de regionale fordelinger av import og eksport hver for seg for totale godsmengder, for stykk gods og for andre vareslag er det oppgitt fordeling for import og eksport samlet. Definisjonen av hva som er stykk gods er basert på 20 hovedvaregrupper i CTSE-nomenklaturen, og avviker således noe fra den inndeling utvalget har brukt i oversiktstallene i kapittel 6. Det er ikke beregnet fordeling av containerisert gods for seg.

Beregninger av regional fordeling ble også gjort av plan- og bygningsetaten i forbindelse med utredningen «Fjordby eller havneby?» (delutredning 5: Godstransport og miljøbelastninger). Beregningsgrunnlaget er en undersøkelse av opphavssted og destinasjon for containere som ble fraktet til og fra Oslo havn med lastebil. Undersøkelsen omfatter hele mai måned 1997. Undersøkelsen skiller seg følgelig fra NIBRs undersøkelse ved at det er en utvalgsundersøkelse, både når det gjelder utstrekning i tid og segment. Materialet er følgelig beheftet med betydelig usikkerhet knyttet til utvalgets representativitet og til statistisk varians i materialet. Den skiller seg imidlertid i positiv forstand fra NIBRs undersøkelse ved at den går direkte på problemstillingen «regional fordeling av containere» og unngår de problemer med tollsted, hovedkontoreffekt og klassifisering av gods som ligger i NIBRs undersøkelse. Plan- og bygningsetatens undersøkelse omfatter også destinasjon og avsendersted innen delområder i Oslo og Akershus.

De to undersøkelsene dekker altså ikke helt samme felt (respektive containere og stykk gods etter grov definisjon), og siden de også skiller seg fra hverandre mht datainnsamlingsmetode er de ikke direkte sammenliknbare. Det gir likevel interessante perspektiver å sammenlikne resultatene. De bekrefter begge Oslo havns sentrale lokalisering i forhold til de eksport- og importmarkeder de betjener. På den annen side er det store forskjeller i fordelingen av gods på henholdsvis østlandsfylkene (utenom Oslo, Akershus,

Hedmark og Oppland) og de øvrige landsdeler. Funnene fra de to undersøkelser er oppsummert i tabell 7.3.

Tabell 7.3: Fordeling av enhetslastet gods i import og eksport over Oslo havn etter avsender- og mottakerfylke. Prosent.

Fylker	Utredningen «Fjordby eller havneby? Containerne på lastebil til/fra Oslo havn			NIBRs beregninger Stykkgoods til/fra Oslo havn
	Import	Eksport	Snitt ¹⁾	Import + eksport
Oslo og Akershus	75,4	43,2	61,5	72,4
Hedmark og Oppland	4,2	5,1	4,6	2,9
Buskerud	6,3	16,5	10,7	«Øvrig Østland» :
Østfold	6,1	13,6	9,3	9,1
Vestfold	3,6	16,6	9,2	
Telemark	3,1	2,9	3,0	
Øvrige fylker	1,2	2,1	1,6	15,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Beregnet av utvalget ut fra fordeling av godsmengder i container på eksport og import over Oslo havn i 1996.

NIBRs analyse viser at omtrent 72 prosent av importert eller eksportert stykkgoods (eksklusive tømmer) over havna går til/fra Oslo og Akershus, og til sammen ytterligere tre prosent til/fra Hedmark/Oppland og ni prosent til/fra øvrige østlandsområder. Til sammen blir dette 84% av stykkgoodsomslaget over havna.

Plan- og bygningsetatens undersøkelse bekrefter at det er høye andeler stykkgoods som har avsender- eller mottakersted i Oslo og Akershus. Gjennomsnittet for containere i eksport og import er 61,5 prosent for Oslo og Akershus, 20 prosent til sammen for de tilstøtende fylkene Buskerud og Østfold og om lag 12 prosent til sammen for Vestfold og Telemark. Det er lite eksport/import registrert til og fra de øvrige landsdeler.

Bortsett fra mulige skjevheter og feil i underlagsmaterialet i de to beregningene er det ett vesentlig moment som kan forklare forskjellene i tallene, særlig spriket mellom andelene for øvrige landsdeler. Ved den måten dataene er samlet inn på registrerer plan- og bygningsetatens undersøkelse førstedestinasjon og siste avsendersted i forhold til havna. Det vil si at undersøkelsen fanger opp samlasternes terminaler som avsender og mottakssted. NIBRs beregninger er derimot basert på vareeiers hovedadresse og får verken med samlasternes lokalisering eller eksakt sted for produksjon og/eller lager i de regionale fordelinger. Dette slår særlig ut for godset til og fra landsdelene utenom østlandet, som i mye større grad bruker samlastsentralene i Oslo enn gods til og fra østlandsfylkene gjør og som i mindre grad «risikerer» at vareeier har hovedadresse Oslo.

Samlasternes betydning og lokalisering er et svært vesentlig moment i vurderingen av i hvilken grad en havn betjener lokale (i betydningen nærtliggende) brukere. Korrekte andeler lokale brukere av Oslo havn må ink-

ludere alt gods som terminalbehandles i Oslo og Akershus, og alt gods som går innom grossisters sentrallagre her. Betydningen av terminaler og lagre kan blant annet illustreres gjennom et eksempel fra ro/ro-håndteringen av importgods på Sørenga:

Operatøren opplyser at 70 prosent av all importlast over Sørenga går til østlandet. Dette stemmer godt med plan- og bygningsetatens undersøkelse. Det er imidlertid viktig å merke seg at 85 prosent av dette går via terminaler (samlastere og/eller engroslagre) i Oslo og Akershus. Omregnet vil dette si at 60 prosent av importlasten over Sørenga til østlandet går via terminaler i Oslo og Akershus (terminaler). 85 prosent av dette går via terminaler/lagre lokalisert i Groruddalen. Det vil si at 50 prosent av importlast til østlandet går til bedrifter eller via samlastere (terminaler) i Groruddalen.

Plan- og bygningsetatens undersøkelse bekrefter ellers Groruddalens sentrale posisjon. Innenfor Oslo og Akershus går 63,3 prosent av importgodset over havna til ytre by øst. 13,8 prosent går til Follo, 6,6 prosent til nedre Romerrike og 3,9 prosent til Bærum og Asker. På eksportsiden kommer 62,6 prosent fra ytre by øst og 30 prosent fra nedre Romerrike (først og fremst fra Lørenskogområdet, hvor blant annet Nor-Cargos hovedterminal ligger).

7.1.3 Samferdselsmessig infrastruktur

Samordning mellom de forskjellige transportformene er en sentral del av samferdselspolitikken. I denne forbindelse er god tilknytning mellom sjøtransport og landtransport viktig. Dette innebærer vegforbindelse i alle havner, og desuten tilknytning til jernbanenettet i de fleste større havner.

Utvalget har innhentet opplysninger om status og foreliggende planer for de elleve havnene som er aktuelle for Oslofjordområdet. Det blir redegjort for dette i de følgende avsnitt.

7.1.3.1 Veg

Hele Oslo havn ligger nært opp til E18 som er stamveg. Havnearealene i Oslo har i dag 6 ulike tilknytninger til E18. Mossevegen har ikke vegnormalstandard. E18 har dessuten en del høydebegrensninger fra Mastemyr i sør til Vækerøkrysset i vest.

For *Bjørsvika* presenterte Vegkontoret i november 1998 en konsekvensutredning for ny vegforbindelse for E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg-tunnelen. Denne er i Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 forutsatt startet opp i perioden 1997-2001, med fullføring i perioden 2002-2007. Dette prosjektet vil ha betydning for byutviklingen og havnens utvikling i området. Det foreligger ikke finansieringsplan for ny E-18. Det anses videre ikke realistisk å finansiere prosjektet bare ved statlige midler og bompenger. I arbeidet med finansieringsplanen legges det derfor til grunn at kommunale midler og deler av gevinst av eventuell verdiøkning på tomtene som følge av ny vegløsning for området, skal inngå i finansieringen.

Det er utarbeidet konsekvensutredning for nytt hovedvegssystem i *Sørkorridoren*, dvs området mellom Ryen/Bjørsvika i Oslo og Vinterbro i Akershus. Det er også parallelt med konsekvensutredningen utarbeidet en fylkesdelplan for transportsystemet. Konsekvensutredningen for Sørkorridoren er til behandling i Vegdirektoratet, og ventes sluttbehandlet i løpet av våren 1999. En eventuell utbygging av E18 Mossevegen til firefelts motorveg, som beskrevet i utredningen, vil ikke kunne realiseres før tidligst i 2011.

Slottsparktunnelen er på planleggingsstadiet. Melding til konsekvensutredning er på offentlig høring. I utredningen vurderes Slottsparktunnelen tilknyttet E18 ved vestre utløp på Festningstunnelen, hvilket kan ha innvirkning for havnens framtidige stamvegtilknytning.

7.1.3.2 Jernbane

Det er sporforbindelse til containerhavnen på Filipstad. Betjeningen av havna er forholdsvis urasjonell og komplisert ved at sporene krysser til dels trafikkerte veger i området. Det er videre sportilknytning til anlegget for flydrivstoff og bensin på Sjursøya. Fra oktober 1998 startet det opp regelmessige transporter av flydrivstoff til Oslo Lufthavn Gardermoen.

Jernbaneverket (JBV) påpeker for øvrig at det er viktig for jernbanetransport med god forbindelse mellom havna og terminalområdet og skiftestasjonen på Alnabru.

7.1.4 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

På strekningen Drøbak – Oslo havn har det opp gjennom årene vært en rekke kollisjoner, grunnstøtninger og nestenulykker. Likevel må en kunne si at farledene til Oslo nå er godt sikret. Innføringen av seilingsregler fra 1. januar 1999, etableringen av trafikksentraler i Horten og Oslo samt innføringen av et nytt trafikkseparasjonssystem er tiltak som i vesentlig grad reduserer risikoen for kollisjoner og grunnstøtninger. Det har også vært foretatt en betydelig oppgradering av merking og fyrbelysning. Separasjonen av trafikken mellom Drøbak og Oslo havn bør imidlertid følges opp med en bedre oppmerking og fyrbelysning av strekningen mellom Steilene/Gåsøya og Kaholmen i det vestre løpet (biled 2021), slik at dette løpet blir bedre sikret for store fartøyer, spesielt i mørke og i redusert sikt. Hovedled 1000 kan gjøres sikrere for fartøyer som stikker dypt i vannet (over 8 meter) ved å sprengre enkelte grunner slik at de blir dypere. Dette gjelder i første rekke 10-metergrunnen i Drøbak-sundet. Flere andre grunner lenger innover i fjorden gjør det også nødvendig for dype fartøyer å seile annerledes enn det man kan gjøre med fartøyer med et mindre dypgående.

Innseilingen til Oslo havn er lang sammenliknet med innseilingen til de andre havnene i området. Distansen fra Færder fyr til Oslo havn er ca. 58 n.mil, slik at det normalt vil ta 4-5 timer for et større fartøy å komme seg fra Færder til Oslo. Dette gjelder også fartøyer med høy topphastighet fordi farten må reduseres betydelig i farvannet innenfor Drøbak.

Det meste av Oslofjorden egner seg godt for radarseilas.

En økning i skipstrafikken vil alltid medføre en økning av risikoen for ulykker. Det sikkerhetssystemet som nå er iverksatt for skipstrafikken i Oslofjorden bør imidlertid være i stand til å kunne holde risikoen på et akseptabelt nivå, selv med en merkbar økning i trafikken.

7.2 Hovedtrekk i foreliggende planer som omfatter Oslos sjøside

Oslo bystyre vedtok en havneplan for perioden 1986-2000 i 1988. Formålet med planen var «å foreta en fordeling av sjøsidens arealer mellom byutviklings- og havneformål». I følge havnevesenet er ingen av havnetiltakene gjennomført som følge av manglende reguleringsmessig oppfølging.

Bystyret vedtok 24. mars 1993 at det skulle lages en strategisk plan for utviklingen av Oslos havne- og sjøsideområder. Med bakgrunn i dette vedtaket er det laget to større utredninger, fra henholdsvis plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og Oslo havnevesen.

Plan- og bygningsetaten la 31.12 1997 fram sin omfattende utredning «Fjordby eller havneby?». Hovedspørsmålet i utredningen var om Oslo fortsatt skal utvikle stykkgodshavnen innenfor kommunens grenser eller om man skal frigjøre havnearealene til annen bruk. Plan- og bygningsetaten anbefalte fjordbyløsningen, som (blant annet) innebærer at stykkgodstrafikken flyttes ut av Oslo. Utredningen er konsentrert om framtidig bruk av frigjorte arealer. Den behandler konsekvenser av å flytte stykkgodstrafikken ut av havnen, men anviser i liten grad konkrete alternative løsninger for håndtering av denne trafikken.

Havnestyret fulgte opp bystyrevedtaket 24.3 1993 gjennom et omfattende utredningsarbeid som munnet ut i forslag til strategisk utviklingsplan for Oslo havn. Oslo havnestyre vedtok 24.9 1998 at planen blir fremmet som forslag til bystyret. Utgangspunktet er å utvikle Oslo havn innenfor kommunegrensene for å kunne ta all forventet vekst i trafikken.

7.3 Plan- og bygningsetaten: Utredningen «Fjordby eller Havneby»

7.3.1 Formål og innretning

Etter byrådsvedtak i september 1996 ble utredningen satt i gang og avsluttet 31.12 1997. Utgangspunktet var å belyse spørsmålet om man skulle fortsatt utvikle stykkgodshavnen innenfor byens grenser eller frigjøre havnearealene til byutvikling. Man la til grunn to muligheter, den ene at stykkgodshavnen flyttes utenfor Oslos grenser («Fjordbyen») og den andre at Oslo havn utvikles innenfor kommunegrensen og opprettholder sine markedsandeler i forhold til de andre Østlandshavnene («Havnebyen»). Dette er belyst innenfor fem perspektiver: Oslo i regional sammenheng, havnens betydning for næringsliv og sysselsetting, transport og miljøbelastninger, bymiljø og rekreasjon, og økonomiske vinninger. Perspektivene er utredet i egne delutredninger som danner grunnlaget for en hovedrapport.

Alternativet fjordbyen er basert på en utflytting av stykkgodshavnen, mens bulk-, cruise- og ferjetrafikken beholdes. Alternativet havnebyen er basert på samling av havnefunksjonene i østhavna og økning av arealene der gjennom utfyllinger. Utredningen drøfter ikke lokalisering av alternativ havn for enhetslaster eller andre konkrete avlastningsløsninger for Oslo. Det påpekes at det ved salg av arealer må bli en avklaring om fordeling mellom havnekassen og bykassen. Det drøftes ikke eksplisitt hvorledes dette forholder seg til Havne- og farvannslovens og kommunelovens bestemmelser.

7.3.2 Plan- og bygningsetatens anbefalinger

7.3.2.1 Konklusjoner

Plan- og bygningsetaten (PBE) konklusjon lød:

«Plan- og bygningsetaten mener at byens og regionens interesser best ivaretas ved at Oslo kommune vedtar å realisere «Fjordbyen», og tar de nødvendige initiativ overfor staten, berørte fylkeskommunale og kommunale myndigheter for å gjennomføre et optimalt havnemønster

i regionen. Dette innebærer at Oslos stykkgodshavn flyttes ut av kommunen og etableres i regionen. Cruise- og fergetrafikk samt bulk opprettholdes innenfor Oslos grenser. Våtbulk flyttes inn i fjellanlegg. De havnearealer som frigjøres benyttes til byutvikling».

7.3.2.2 Begrunnelser

PBE la til grunn at det snarlig behøves et langsiktig vedtak for utviklingen av Oslos sjøside, og at sentrale havnearealer i Oslo vil ha større verdi som byutviklingsområder enn som havn. Man la videre vekt på at Oslofjordregionen trenger en ny effektiv sentralhavn. En slik havn lar seg ikke realisere innenfor Oslo bys grenser på grunn av store ulemper for bysamfunnet og fordi områdets topografiske og miljømessige forhold i følge PBE ikke kan tilfredsstillende kravene til en moderne og effektiv havn.

Oslofjorden må altså få en ny sentralhavn for stykkgoods med mer optimal trafikk-løsning enn det som kan oppnås innenfor pressede arealer innen Oslo by.

Utflytting av stykkgodshavnen vil forbedre Oslos arealsituasjon, særlig med tanke på de store utfordringer man står overfor i boligsektoren og behovet for attraktive arealer til næringsutvikling. Byutvikling på havnearealene vil etter PBEs mening bidra til en mer konsentrert utbygging sentralt som motvekt mot tiltakende byspredning, inkludert styrking av service og handel i bykjernen.

Det legges også vekt på at en åpen sjøside vil innebære forbedret livskvalitet for byens innbyggere, og en stor ressurs med tanke på å posisjonere seg som en attraktiv by internasjonalt.

7.3.3 Oppfølging av PBEs anbefalinger

7.3.3.1 Byrådsbehandling

Det foreløpig siste vedtak vedrørende plan- og bygningsetatens utredning ble gjort i byrådsmøte 15.4 1999. Vedtaket lød: «Vedlagte utkast til byråds sak om «Fjordby eller havneby? Utredning om Oslos sjøside» med trykte vedlegg legges ut til offentlig ettersyn».

7.3.3.2 Kommuneplan 2000

Forslag til arealdelplan for Oslo ble lagt fram av plan- og bygningsetaten 1. februar 1999. Denne gir forslag til bruk av blant annet havnearealene, og følger opp konklusjonene i etatens utredning «Fjordby eller havneby?». Her sies det i konklusjonskapitlet (side 89) at «en viktig forutsetning for en effektiv og bærekraftig byutvikling i Oslo og i regionen er at det etableres en regional havn utenfor Oslo». Man foreslår videre at de fraflyttede havnearealene i Oslo utvikles til gode allsidige byområder med stor andel boliger.

Arealdelplanen tar også opp spørsmålet om framtidig bruk av Groruddalen, hvor det i dag er lokalisert betydelig transport- og terminalvirksomhet. Virksomhetene i Groruddalen håndterer store deler av enhetslastet gods som går over Oslo havn. Arealplanen hevder (side 89) at en flytting av havnen vil medføre at tilknyttede logistikkfunksjoner på sikt flytter fra Groruddalen, og anbefaler at man vurderer fraflyttede terminalområder i Groruddalen som potensiale for byutvikling i perioden etter år 2015. Utvalget presenterer en nærmere omtale og en vurdering av dette i kapittel 6.5.

Arealdelen av kommuneplanen er en strategisk plan og har som sådan ingen rettsvirkninger etter plan- og bygningsloven. Den ble lagt ut til offentlig ettersyn med høringsfrist 1. mai 1999. Den er ikke behandlet i Oslos politiske beslutningsorganer.

7.4 Strategiplanen for Oslo havn

Oslo havnevesens strategiske utviklingsplan er basert på et omfattende arbeid med blant annet fem delutredninger: Transportutviklingen i Europa; Oslo havns rolle i samfunnet; Utviklingsplan for terminal vest (Filipstad) og terminal syd (Ormsund); Kontinuerlig forbedring – delrapport miljø; Nyttekostnadsanalyse for Oslo havn. I tillegg har Oslo havnevesen selv utarbeidet prognoser for trafikkutviklingen over Oslo havn fram mot 2020, og det er laget en ekstern utredning om alternativ lokalisering av terminal for enhetslaster.

Strategiplanen utgjør grunnlaget for utvalgets spesifisering av de alternativer man har vurdert for fortsatt håndtering av enhetslaster i Oslo havn, og det vil derfor bli lagt vekt på beskrivelse av kapasitetsspørsmål og konkrete utbyggingstiltak slik de framkommer i planen og i plangrunnlaget.

7.4.1 Formål og innretning

Strategiplanen for Oslo havn kan på mange måter betraktes som en motmelding til utredningen «Fjordby eller havneby?», selv om arbeidet har foregått parallelt. Man legger vekt på at Oslo er og vil fortsette å være navet i Norges transportsystem. Ved siden av denne nasjonale funksjonen er havnen svært viktig for godsomlastingen av varer til og fra hovedstadsområdet.

Arealsituasjonen for Oslo havn når det gjelder stykkgodstrafikken er relativt prekær. Håndteringen av containere med ro/ro-skip har vanskelige forhold med manglende arealer til å kunne ta forventet trafikkøkning. Håndteringen av containere med lo/lo-skip har prekre omlastningsforhold, vesentlig på grunn av arealsituasjonen, noe som gir redusert effektivitet. Her forventes også den sterkeste veksten i godsomslag å komme. Videre har ferjetrafikken behov for opprustning av terminalen på Vippetangen. Alt i alt er det arealsituasjonen og avklaring av de reguleringsmessige sider knyttet til denne som er havnens største «hodepine». Dette er en viktig bakgrunn for de tiltak det legges opp til i «Strategiplan for Oslo havn».

Oslo havnestyre vurderer flytting av virksomheten til ny havn for enhetslaster som en lite realistisk løsning. Man har lagt vekt på at en videre utbygging av Oslo havn vil gi de beste samfunnsøkonomiske, miljømessige og transportkostnadsmessige løsningene, og presentert en plan som bygger på at arealutnyttelsen kan økes til det dobbelte ved bruk av moderne stableteknologi og annet utstyr, samt ytterligere kapasitetsøkende tiltak gjennom omdisponering av arealer.

Et hovedmoment er at man konsentrerer enhetslasttrafikken i havnas østlige deler (bortsett fra ferjetrafikken) og frigjør sentrale områder til byutviklingsformål. En realisering av planen innebærer at 335 dekar arealer kan bli frigjort på Vippetangen, Filipstad, Tjuvholmen og Bjørvika/Bispevika. Planen vil skje i etapper fram mot 2020. I henhold til planen vil man innvinne nye arealer ved utfyllinger i sjøen ved øst- og sydhavna tilsvarende de arealer man frigjør. Hovedutfyllingene skjer ved Kongshavn (145 dekar) og ved Ormsund/Bekkelagskaiene (145 dekar).

Finansieringsplanen forutsetter at alle investeringer dekkes av havnekassen. Det forutsettes med henvisning til havne- og farvannsloven at salgsinntekter fra avhending av frigjorte arealer skal tilfalle havnekassen.

7.4.2 Planens forslag til utvikling av arealer for håndtering av enhetslaster

Strategiplanen omfatter nedenstående hovedelementer med hensyn til håndtering av enhetslastet gods. Det presiseres at tidsangivelsene i planen er angitt ut fra en forutsetning om en rask avklaring i Oslo bystyre.

7.4.2.1 Perspektiv 2008

Fram til 2008 vil kapasiteten i Oslo økes gjennom utfyllinger ved Sørenga/Lohavn og betydelig økning av arealutnyttelsen ved lo/lo terminalen i Ormsund gjennom investering i nye stablekraner.

Sørenga/Lohavn skal være ro/ro-havn. Arealet utvides fra 140 til 186 dekar gjennom utfylling i Lohavn, men 30 dekar må avgis til vegformål i forbindelse med Bjørvikatunnelen og tilhørende vegsystem.

Dagens areal i containerterminalen (lo/lo) ved Ormsund/Bekkelagskaiene utgjør 130 dekar. Ved nedleggelse av oljehavnen på Sjursøyas sørside kan det frigjøres 110 dekar. Dette forutsetter at det fylles ut et areal på 32 dekar til ny oljehavn ytterst på Sjursøyas sørside. I denne perioden skal det installeres skinnegående stablekransystemer (Rail Mounted Gantry kran) på Kneppeskjærsutstikkeren (tre rader) og på Ormsundkaia (to rader). Containerdepotene flyttes ut fra området. Strategiplanen angir også at det skal startes opp utfylling i bassenget mellom Sjursøya og nordre Bekkelagskai i perioden fram til 2008 (operativt havneareal omtrent 2014).

I Kongshavn vil det bli etablert en kombiterminal, som kan anvendes til ulike formål tilknyttet håndtering av enhetslaster. I perioden fram til 2008 startes det opp 1. etappe av utfyllinger i sjøen og opparbeidelse av eksisterende arealer. Arealet som innvinnes i denne etappen skal være operativt havneareal innen 2009.

På Filipstad vil frigjøring av 36 dekar gjennom rivning av skur og flytting av kaifronten 25 meter øke containerarealet til om lag 66 dekar. Det er også her utredet muligheter for innføring av stablekranteknologi lik den som er planlagt i Ormsund.

I Revierhavna på Vippetangens østside startes det opp utfylling av om lag 20 dekar for utvidelse av ferjehavnen. Havnen skal være klargjort i løpet av perioden 2009-2013.

7.4.2.2 Perspektiv 2020

De etappevise utbygginger i perioden 2009-2020 er konsentrert om området fra Kongshavn til Ormsund.

Sydhavna (med Ormsund) utvikles videre til hovedterminal for lo/lo. Samlet operativt areal vil i 2020 være 385 dekar. Dette innebærer en utfylling på om lag 145 dekar. Utfylling starter i perioden 2009 til 2013, anlegget ferdigstilles i hovedsak før 2019.

Kombinasjonsarealene i Kongshavn utvides videre, med en samlet utfylling på 145 dekar. Dette gir et samlet areal på om lag 300 dekar i dette havneavsnittet.

Filipstadterminalen er etter strategiplanen ute av bildet som havneareal i 2020, og likeledes virksomhetene som leier arealer der. Dette frigjør om lag 140 dekar til byformål, men forutsetter i henhold til strategiplanen at det skjer en utbygging i de østlige havneavsnitt som planlagt.

7.4.2.3 Kapasitet for håndtering av containere

Kapasiteten i en containerhavn avhenger av en rekke andre forhold enn arealtilgangen, blant annet hvor mange skift man går og hvordan trafikken fordeler seg over uke og døgn. Det er derfor vanskelig å angi noen eksakte tall for kapasitet målt i antall containere (TEU) per år. Ut fra erfaringstall for arealutnyttelse kan man imidlertid få et visst begrep om hvilken størrelsesorden man kan forvente.

I 2008 vil man i Ormsund/Bekkelagsområdet ha et areal for lo/lo-håndtering på om lag 240 dekar totalt. Oslo havnevesen angir at en kapasitet på om lag 300,000 TEU vil være rimelig dersom trafikken fordeler seg jevnt over uken. Det er imidlertid mulig å kunne øke denne utnyttelsen betraktelig, jf Oslo havnevesens målsetning om å doble utnyttelsen av tilgjengelige arealer. På sikt bør man kunne nå opp i en utnyttelse på nær 2,0 TEU per m² per år.

I ro/ro havna regner man en arealutnyttelse på 0,8 TEU per m² per år som et rimelig mål. Med 156 dekar til rådighet tilsvarer dette en kapasitet på drøyt 120,000 TEU per år.

I Filipstadterminalen kan man forutsette en arealutnyttelse på minst 1,0. Med 66 dekar til rådighet vil dette tilsvare 66,000 TEU per år.

Samlet vil kapasiteten altså med rimelig grad av sikkerhet kunne være i underkant av 500,000 TEU i 2008. Det er imidlertid grunn til å tro at høyere arealutnyttelse er mulig, særlig i Ormsundterminalen. En nøkkel her er å sikre at mest mulig av arealene er produktive, blant annet ved å unngå depoter av tomme containere i selve containerhavnen.

I 2020 er kapasiteten forutsatt å kunne dekke minst den forventede etterspørsel på drøyt 800,000 TEU per år (inkludert ferjene), selv om Filipstadområdet frigjøres til byutviklingsformål. Ut fra de planlagte arealer vil kapasiteten nok kunne ligge en del høyere enn dette.

7.5 Nærmere om transportrelaterte virksomheter i Groruddalen

7.5.1 Kommunale mål for utviklingen i Groruddalen

Oslos Kommuneplan 2000 - Arealdelen inneholder både mer generelle mål for arealbruken, samt spesielle anbefalinger omkring samordningen av de store logistikkterminalene. I denne planen ligger det således enkelte føringer som har direkte relevans til de store transportbedriftene i Groruddalen.

De overordnede mål for Groruddalen, slik disse kan leses ut av Kommuneplanen, antyder at en gradvis arealbruksendring og omlokalisering av de store logistikkterminalene er en ønsket utvikling. Kommunen skal støtte den omstrukturering av næringslivet som skjer som resultat av markedssituasjonen, hvor arealkrevende og trafikkgenererende (og miljøforstyrrende) transportvirksomheter over tid søker seg ut fra sentral lokalisering i Oslo hvor arealkostnadene er høye, til deler av regionen hvor arealsituasjonen er mindre presset. Arealintensiv virksomhet bør komme inn i stedet for større lager og produksjonsvirksomhet. Dette anses som en nødvendig forutsetning for at man skal få innpasset flere boliger i Groruddalen.

Dette må forstås slik at man både ser for seg en omløkalisering av de store logistikkterminalene og en gradvis arealbruksendring i Groruddalen, hvor dagens mønster med stort innslag av transport- og lagerbedrifter gradvis svekkes, til fordel for (mer miljøvennlige) kontorbedrifter og boliger.

Når det gjelder de store logistikkterminalene anbefaler man at effektive korridorer for godstransport med kombinerte transportere må utvikles andre steder i regionen enn sentralt i Oslo, og det vises til utredningen «Fjordby eller havneby?» og konklusjonen om at stykkgodshavnen flyttes lenger ut i fjorden. Med en lokalisering for eksempel på østsiden av fjorden, antar man at det vil kunne utvikles et tyngdepunkt for logistikk- og engrosvirksomhet i Follo.

Kommuneplanen går med andre ord inn for at terminal-clusteret omkring Alnabru flyttes ut. Hovedargumentet synes ikke å være areal- og trafikkproblemer i Groruddalen primært, men at jernbanens terminal antas å måtte flytte etter når havnevirksomheten flyttes ut.

Kommuneplanen inneholder imidlertid ikke noen nærmere analyse av konsekvensene av en slik strategi, i forhold til den funksjon byen i dag har som et transport- og distribusjonssentrum, med blant annet landets ledende terminal-cluster. Kommuneplanen inneholder heller ikke noen beskrivelse av de miljømessige konsekvenser av at terminalvirksomheter flyttes ut.

Planen inneholder ikke noe konkret som indikerer hvordan dette eventuelt skal gjennomføres, og hvilke virkemidler man ønsker å ta i bruk. Samtidig skjer det heller ikke noen konkret planlegging på regionalt nivå som tilsier at man vil kunne gjennomføre en såvidt omfattende planoppgave.

7.5.2 Situasjonen blant transportører og samlastere

I Groruddalen finner man i dag:

- Jernbanens godsterminal på Alnabru
- De store transportselskapene og samlasterne
- En lang rekke mindre transportselskaper
- Tyngdepunktet i industri og lager/engrosvirksomhet i Oslo-området.

Det er her også etablert en infrastruktur for godstransport, først og fremst ved det jernbanenettet som ligger her. Alnabru har forbindelse til alle banekorridorene ut fra Oslo, og har også direkte sporforbindelse til Oslo havn (Sørenga og Filipstad).

Stykkgodshåndteringen over Oslo havn må ses i sammenheng med denne konsentrasjonen av transportvirksomhet og godshåndtering i Groruddalen. Avstanden mellom havnen og Alnabru er kort.

For de store samlasterne og terminaloperatørene er det rasjonelt å operere med ett sentralt knutepunkt (nav), dette er nødvendig for å få en kostnadseffektiv samlastning av gods. Containere strippest og stufes innenfor disse terminalene. Dette er landvegs og sjøvegs gods. Oversjøisk gods kommer over Oslo havn, mens transportere til/fra kontinentet fordeler seg på sjø, landeveg og jernbane.

Fordelene med stripping og stuffing i terminaler i Groruddalen er knyttet til

- Optimalt i forhold til kundene, Oslo/Akershus-markedet utgjør en meget stor andel av godstrafikken over Oslo havn.
- Nærhet til jernbanens godsterminal på Alnabru.
- Oslo er i dag jernbaneknutepunktet i Norge, alle linjer går ut herfra.

Når terminalhåndteringen av annet gods skjer i Groruddalen, er det en fordel at også gods over Oslo havn håndteres i de samme terminaler. Blant annet er dette en forutsetning for at jernbanetransport skal være konkurransedyktig (samlast, store volumer, lange avstander, nærhet til Alnabru).

Alt dette som her er nevnt indikerer at terminal-clusteret i Groruddalen har tette bånd og at stykkgodsdelen av Oslo havn har store fordeler av nærheten til disse virksomhetene. Med utgangspunkt i dette kan spørsmålet om lokalisering av framtidig stykkgodshåndtering knyttes til følgende:

1. Vil det kunne skje endringer som gir nye forutsetninger knyttet til håndteringen av stykkgoods over Oslo havn?
2. Ved en eventuell utflytting av stykkgodsdelen av Oslo havn til lenger ut i Oslofjorden, vil dette kunne påvirke lokaliseringen av deler av terminal-clusteret i Groruddalen?

7.5.2.1 Ad 1: Nye forutsetninger

Slike nye forutsetninger kan være at bedrifter som i dag utgjør deler av dette terminal-clusteret flytter til andre deler av regionen, blant annet som en følge av arealknapphet, trafikkproblemer eller nye og skjerpede miljøkrav knyttet til dagens lokalisering. Dette kan først og fremst være NSBs godsterminal på Alnabru eller enkelte av de store transportselskaper og samlastere. Eventuelt kan dette også være en mer generell utviklingstendens hvor mange store kunder velger å flytte ut av Groruddalen, til lengre ut i regionen.

Det er ikke noe i de utviklingstendenser man i dag kan se som indikerer en slik utvikling. Det pågår stadig noe omlokalisering og utflytting fra Groruddalen, men det er grunn til å anta at dette i første rekke er bedrifter som ikke er avhengig av nettopp denne lokaliseringen. I lys av den byggevirksomhet som pågår i og omkring Oslo vil det de nærmeste år være et godt tilbud på kontorlokaler, slik at virksomheter som er sterkt knyttet til terminal-clusteret på Alnabru trolig ikke vil møte den sterkeste konkurransen om arealer og bygninger.

7.5.2.2 Ad 2: Eventuell utflytting av stykkgodsdelen av Oslo havn

En annen vinkling på problemstillingen om lokalisering av framtidig stykkgodshåndtering er å vurdere hva som kan skje med virksomheter tilknyttet terminal-clusteret i Groruddalen dersom stykkgodsdelen flyttes ut fra Oslo havn.

I utgangspunktet må man anta at for NSBs godsvirksomhet på Alnabru er dette ikke nok til at omlokalisering av denne blir aktuelt. For det første er man så sterkt bundet opp i de infrastrukturinvesteringer som er gjort på dette stedet at flytting er lite realistisk. Dessuten utgjør stykkgoods over Oslo havn en så liten del av total godsmengde over Alnabru at en havneutflytting betyr lite.

For de store transportselskaper og samlastere vil en havneutflytting bety at de får lengre transportveg for den delen av godset som skal over havnen, og totalt sett et høyere kostnadsnivå for sine tjenester. Om de selv velger å flytte med, avhenger av mange faktorer. På samme måte som jernbanen har de bundet mye kapital i de anlegg de har, men de vil ha muligheter til å planlegge en slik flytting over lang tid. Men de vil fremdeles være nært knyttet til jernbanens godsterminal (se kapittel 4), og selvsagt Oslomarkedet. I denne sammenheng betyr nærheten til containerhavnen mindre.

En mulig løsning for samlasterne kan være at de bygger opp nye terminaler i tilknytning til ny containerhavn, og samtidig beholder sine sentrale terminaler i Groruddalen. En slik delt løsning vil imidlertid være dårligere økonomisk sett, og ikke gi de samme stordriftsfordeler som ett sentralt nav gir.

For jernbanen er en slik delt løsning lite aktuell. Ikke minst fordi jernbanens andel av godstransportene til og fra en sentralhavn vil bli meget liten. Jernbanen vil ikke være konkurransedyktig med lastebilen for transporter mellom havn(er) ute i Oslofjorden og terminal-clusteret i Groruddalen. Dette betyr også at jernbanetilknytning ikke trenger være et absolutt krav i lokaliseringsvurderingen. Det antas at svært lite av godset til/fra en ny terminalhavn vil bli fraktet med jernbane.

Kapittel 8

De øvrige havner i Oslofjordregionen**8.1 Innledning**

Det fokuseres i utvalgets mandat på kartlegging av godsstrømmer i regionens havner og mulighetene for å endre godsstrømmene over Oslo havn. Det vil i praksis si de øvrige havners mulighet til å i sterkere grad kunne håndtere den trafikk som i dag retter seg mot Oslo havn. Utvalget legger i denne sammenheng vekt på å få fram hvilke funksjoner havnene i dag har overfor ulike brukergrupper. For hver av de viktigste stykkgodshavnene presenteres her relevante hovedtrekk i trafikkmønster og funksjoner. Det gjøres oppmerksom på at tallgrunnlaget fra hver havn varierer en del med hensyn til detaljeringsgrad. Det mangler for eksempel data for fordeling av stykk gods og fordeling av containere på import og eksport, og fordeling av import og eksport på private og offentlige kaier fra mange havner.

For mer detaljert informasjon om trafikk, organisering med mer i de enkelte havner vises til Bøe m fl (1998).

Videre er det helt sentralt å få fram hvilken arealmessig kapasitet og havnemessig infrastruktur som er mulig på kort og lang sikt i disse havnene, det vil si hvilke planer som foreligger i havnene med hensyn til kapasitet for håndtering av enhetslaster. Her har utvalget basert seg på mest mulig oppdaterte opplysninger fra havnene. Det vil si at utvalget løpende er blitt informert om utvikling og planer i de enkelte havner.

Utviklingsplanene i havnene må ses i sammenheng med i hvilken grad det er eller kan oppstå konflikter med hensyn til trafikkavvikling, byutvikling og miljø i de berørte områder. Utvalget har benyttet ekstern hjelp til å undersøke status med hensyn til arealtilgang og lokale transport- og miljøproblemer for de havnene som i første rekke har pekt seg ut som framtidige havner for enhetslaster (Stokke 1998).

Samordning mellom de forskjellige transportformene er en sentral del av samferdselspolitikken. I denne forbindelse er god tilknytning mellom sjøtransport og landtransport viktig. Dette innebærer vegforbindelse i alle havner, og dessuten tilknytning til jernbanenettet i de fleste større havner. Utvalget har innhentet informasjon fra Samferdselsdepartementet om foreliggende planer som berører veg- og jernbanetilknytningen til de viktigste havnene.

8.2 Borg havn

8.2.1 Trafikk og funksjon

Borg havnevesen er et interkommunalt samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Hovedvirksomheten i havnevesenets regi skjer på Øra ved Fredrikstad, det er også offentlige kaianlegg på Alvim i Sarpsborg. De offentlige havneavsnittene har 24 timers drift året rundt.

Alvim er først og fremst en bulkhavn for malm/svovelkis, vegsalt, singel, sand og tømmer, flis og cellulose. All stykkgodshåndtering skjer ved Øra, hvor det også håndteres større mengder tørr og flytende bulk.

Det finnes flere store private kaianlegg langs Glomma som brukes vesentlig til bulktransporter for lokale industriforetak. De viktigste av disse er DeNoFa, Borregaard, Leca Borge, Hafslund Metall, Unger fabrikker og Peterson Scanproof.

Totalt godsomslag i Borg havn i 1997 var 3520,000 tonn, herav 1,152,000 tonn innenriks, 899,000 tonn eksport og 1649,000 tonn import. Det er altså et betydelig importoverskudd, og dette er vesentlig bulkvarer. Samlet godsomslag ved offentlige kaier i 1997 var 1,555,000 tonn, hvorav 533,000 tonn stykkgoods, 456,000 tonn våtbulk og 566,000 tonn tørrbulk. De private kaiene håndterte 1,965,000 tonn i 1997, herav 974,000 tonn flytende bulk, 879,000 tonn tørrbulk og 112,000 tonn stykkgoods.

Det håndteres årlig 34-35,000 containere (TEU), vesentlig på Øra. Containerhåndteringen fordelte seg i 1997 med om lag 80 prosent på lo/lo og 20 prosent på ro/ro.

Borg havns oppland er først og fremst Østfold fylke. Nesten alt eksportgods kommer fra foretak i fylket, og disse står også for en stor del av importen.

Havnen har fått status som frihavn og det er avsatt arealer til dette. Reglementet for frihavnen er under utarbeidelse, og det er uklart når frihavnen er i drift.

8.2.2 Kapasitet og planer for utvidelse

Den offentlige havnen ved Alvim har 20 dekar uteanlegg og kailengde på 500 meter. Det er små utvidelsesmuligheter. Utvidelsesmuligheter med tanke på containertrafikk ligger først og fremst på Øra. Øra har i dag 1150 meter offentlig kai og 22,000 m² lager, og opparbeidet areal er 120 dekar. Anlegget har betydelige utvidelsesmuligheter, og havnens planer forutsetter en videreutvikling av havneområdet til en moderne terminal for enhetslaster.

Kommunedelplanen 1997-2008 for Fredrikstad angir et potensielt utbyggsområde på om lag 600 dekar. Fredrikstad kommune har videre en foreløpig reguleringsplan for Øra som viser tidligere regulert industriareal til havneformål. Det er mulig med utvidelser som vil gi Øra havn inntil 600 meter større dybde på landarealet. En analyse for Borg havn utført av Berdal Strømme (1996) angir at en slik dybde vil gi inntil 560 dekar for containerhåndtering (det mest omfattende alternativet), med kapasitet til inntil 330,000 containere (TEU) årlig (forutsatt arealutnyttelse på 0,6 TEU/m²). Analysen oppgir at dagens kailengde er tilstrekkelig for å kunne betjene dette baklandet.

Borg havn oppgir selv til utvalget et første byggetrinn som gir 265 dekar og en kapasitet på inntil 160,000 TEU per år. Med utvidelse til 385 dekar containerareal kan kapasiteten gå opp mot 230,000 TEU per år, fortsatt en utnyttelse på 0,6 TEU per m² per år.

Øra havn har i dag 2 stk mobile havne/containerkraner på 40 tonn og en med kapasitet inntil 100 tonn. En oppgradering til høyere kapasitet krever investeringer i et antall nye kraner, ved siden av kostnader til opparbeidelse av arealer.

8.2.3 Areal-, transport- og miljøproblemer

Havnearealet på Øra har en miljømessig gunstig beliggenhet i forhold til byområdet i Fredrikstad. Øra havn grenser til Øra naturreservat i sør, og ytterligere utvidelser av havna den vegen blir ansett som utelukket. Også utfyllinger

mot utløpet av Glomma er problematisk fordi dette kan påvirke strømforholdene i utløpet av elva, noe som igjen kan påvirke ferskvannstilførselen til naturreservatet. Reservatets ulike flora og fauna beror på en bestemt vannkvalitet med hensyn til brakkvann. De refererte planer for havna viser imidlertid at det er tilstrekkelige arealer innenfor nåværende kaifronter.

Miljø- og trafikkproblemer er først og fremst til vegene til og fra havna, da disse allerede i dag formidler trafikkmengder opp mot vegnettets kapasitetsgrense (strategisk næringsplan for Østfold 1998-2001). Eksisterende veger går også i stor grad gjennom boligområder og tettsteder som ikke er egnet for tungtransport. For å styrke forbindelsen til Øra havn har kommuneplanens arealdel for Fredrikstad tatt med en transportkorridor med ny veg og jernbane (dette tiltaket er imidlertid ikke gjort juridisk bindende). Kommuneplanen for Fredrikstad slår fast at det trolig er de nye transportårene som vil skape de største arealbrukskonfliktene. På den annen side blir det påpekt at dersom arealkrevende transportinfrastruktur planlegges lagt i samme transportkorridor og utbyggingen foregår koordinert, kan dette bidra til å redusere de miljømessige belastningene samlet sett (St meld nr 32 1995-96). Se ellers omtale i neste avsnitt.

8.2.4 Havnenes tilknytning til det øvrige samferdselsnett

8.2.4.1 Veg

Riksveg 111 fra Øra til Årum utgjør hovedforbindelsen mellom Borg og E6. Vegen forbinder Sarpsborg og Fredrikstad på østsiden av Glomma, og har på denne strekningen en viktig lokal funksjon. Den er også den viktigste forbindelsen fra Fredrikstad mot indre Østfold. Den første delen av strekningen, ca tre km, fra Øra til Rakkestadsvingen er nybygget og har tilfredsstillende standard. Den videre delen, ca tre km, fra Rakkestadsvingen er lite egnet for tungtrafikk. For trafikk mellom Øra og Halden/Sverige er riksveg 110 mellom Rakkestadsvingen og E6 ved Solbergkrysset en alternativ rute. Denne er fire km kortere enn via riksveg 111 og Årum, men er både smalere og har dårligere kurvatur enn riksveg 111. Derfor velger en stor andel av tungtrafikken, også mellom Halden og Øra, å kjøre via Årum.

8.2.4.2 Vegplaner

En eventuell økning av havnetrafikken vil forsterke problemene langs riksveg 111. I lys av en slik utvikling er det behov for omlegging til ny trase utenom det sammenhengende boområdet fra kryss med riksveg 110 til Moum. Det foreligger hovedplan for ny riksveg 111 fra kryss med riksveg 110 til Moum. Nevnte trase er vist i kommuneplanens arealdel, hvor det er holdt av en korridor for ny veg og jernbane øst for dagens riksveg 111.

8.2.4.3 Jernbane

Alvim havn har tilknytning til jernbanen, mens Øra mangler jernbaneforbindelse. Det dreier seg her om en strekning på 15 kilometer langs østsiden av Glomma. Det er laget en utredning som ser på mulig baneforbindelse til Øra, men denne har ingen vedtaksmessig status. I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) og henvendelser fra næringslivet vil Jernbaneverket vurdere behovet for videre utredning.

8.2.5 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

De tre farledene til Fredrikstad og Glommafarvannet er Vesterelven, Kjøkø-sundet og Løperen. De to førstnevnte har i likhet med den indre delen av Haldenleia klare naturgitte begrensninger, særlig med hensyn til dybde. Når det gjelder Løperen, vil det kunne være mulig å foreta fysiske tiltak (sprengninger av grunner, særskilt oppmerking etc) som kan øke farvannets kapasitet. Det er imidlertid her ingen dybdeproblemer for containerskip av den type det er snakk om framover. I selve havna er det for øvrig mudret til minimum 12 meters dybde.

Det er innført siktbegrensninger og dagslysbegrensninger for fartøyer over bestemte størrelser/dyppgående og fartøyer med farlig last. Farvannet dekkes av radarovervåkingen fra trafikksentralen i Horten. Strømføringen i Glomma kan gjøre det nødvendig å bruke taubåt for de tyngste fartøyene, men dette gjelder i liten grad de containerskipene som anløper havnen.

En betydelig økning av trafikken i Løperen vil øke behovet for regulering. Farvannet er komplisert, og en betydelig økning av trafikken vil også øke risikoen for ulykker.

8.3 Moss

8.3.1 Trafikk og funksjon

Moss havn har to hovedavsnitt. Nord for kanalen som skiller Jeløya fra fastlandet ligger industrihavnen som hovedsakelig er privat og som håndterer bulklast i tilknytning til industriforetakene i byen. De viktigste av disse (1997) er M. Peterson, Solberg Industri, Rockwool og PLM Moss Glassverk (nå nedlagt). Nord for kanalen ligger også en offentlig tørrbulkkai.

På sørsiden av kanalen ligger hoveddelene av den offentlige havnen, med ferjeterminaler (Horten og Frederikshavn/Hirtshals) og stykkgodshavn som inkluderer containerhåndteringsområdet.

Samlet godsomslag i 1997 var 1,256,000 tonn, herav 696,000 tonn stykk-gods, 514,000 tørrbulk og 45,000 tonn flytende bulk. Samlet godsvolum over offentlige kai er i 1997 642,000 tonn, hvorav 516,000 tonn stykk-gods og 126,000 tonn bulk.

Innenrikstransporter utgjorde i 1997 366,000 tonn, det meste av dette var gods til og fra de private kaiene. Kun 58,000 tonn ble håndtert over offentlig kai. Import over offentlig kai var på 283,000 tonn og eksport på 301,000 tonn. Over privat kai var innenrikstrafikken 308,000 tonn, import 457,000 tonn og eksport 432,000 tonn.

Om lag 60 prosent av stykkgodsslaget i havnen er containerisert. Det ble i 1997 håndtert om lag 32,000 TEU. I 1994 ble det håndtert 21,739 TEU, det har følgelig vært en sterk vekst de senere år. Nesten alt (97,6 prosent i 1997) er lo/lo-trafikk. Om lag en firedel av stykkgodsslaget i Moss havn er for øvrig knyttet til ferjeforbindelsen Moss-Frederikshavn/Hirtshals (170,000 tonn).

Godsslaget på de private kaiene omfatter 388,000 tonn tørrbulk, 45,000 tonn flytende bulk og 180,000 tonn stykk-gods.

Moss havn har først og fremst en lokal funksjon i dag, med et influensområde som strekker seg fra Fredrikstad opp til indre Østfold/Akershus. Eksempelvis kommer om lag 88 prosent av eksporten fra Østfold, noe som innebærer at også den offentlige delen av Moss havn hovedsakelig betjener næringslivet

lokalt og ellers i Østfold. Ferjetrafikken mellom Moss og Frederikshavn har derimot en sterkere nasjonal funksjon.

8.3.2 Kapasitet og planer for utvidelse

Havnearealene syd for kanalen er på brutto ca 100 dekar. Containerhavnene har i dag kun 23,5 dekar, men havnen kan vise til en utnyttelsesgrad på 1,36 TEU per kvm per år. I «Strategisk plan for Moss havn» (SCC Bruer AS 1998) foreslås blant annet utfyllinger sydover på 20 dekar, utvidelse av kaikapasiteten til å kunne betjene inntil tre containerskip og tre ro/ro-skip samtidig, samt omdisponering av ulike arealer i havnen. De foreslåtte endringer i henhold til strategiplanen vil gi om lag 70 dekar til rådighet for containervirksomhet. Forutsatt en utnyttelse tilsvarende dagens vil kapasiteten kunne økes til 95,000 TEU.

Formannskapet i Moss bystyre vedtok 1.10 1998 planforutsetninger for samordnet reguleringsplan. Vedtaket innebærer en disponering av og utvidelse av havneareal som foreslått i strategiplanen.

8.3.3 Areal-, transport- og miljøproblemer

Utover det plangrunnlag Moss formannskap har vedtatt (se over) er det begrenset med arealer for en utvidelse av havna. Havna ligger nær by- og boligbebyggelse, og vekstpotensialet er begrenset av målsetninger knyttet til støy, visuelle krav og allmennhetens ønske om tilgang på sjøen. Det er tidligere blitt fremmet forslag om utvidelse av havna gjennom utfyllinger sørover langs Kleberget, men fylkesmannens miljøvernavdeling fremmet innsigelse på grunn av reguleringsplanforslagets samlede miljøeffekter. Forslaget om utvidelse til 70 dekar for containervirksomhet må betraktes som en maksimalgrense, og når denne er nådd, ser havnemyndighetene små muligheter til å utvide kapasitetsgrensen ytterligere.

Planforutsetningene for samordnet reguleringsplan for jernbane, riksveg og havn (som omfatter kommunene Rygge og Moss) omfatter etter formannskapetets vedtak også tilretteleggelse for ny vegforbindelse til E6 og ny jernbanetrase, samt at løsninger må tilpasses strategisk havneplan. Trafikkbildet mellom E6 og havnen (blant annet gjennom byens sentrum) preges for øvrig sterkt av den store trafikken til og fra Moss-Horten-forbindelsen (672,000 personbiler og 168,000 godsbiler i 1997).

I kommuneplanens arealdel for Moss inngår en ny planlagt veg fra E6 via Årvoldkrysset til Moss havn. Vegforbindelsen er tenkt å gå i tunnel gjennom Kleberget og tilknyttet riksveg 118 i Rygge kommune. Denne vegtraseen er med i det pågående reguleringsplanarbeidet. Selv om riksveg 19 fra havneområdet til E6 bare er fire kilometer, er problemet at halvparten av denne strekningen går gjennom Moss sentrum. Også riksveg 118 er en belastet gjennomgangsåre som går gjennom tettsteds- og boligbebyggelse. Selv med en avlastningsveg vil det imidlertid fortsatt gå mye trafikk på dagens vegnett, men dette vil gi økt handlefrihet til å gjennomføre trafikkregulerende tiltak på det øvrige vegnett (transportplan for Mosseregionen 1996).

8.3.4 Havnenes tilknytning til det øvrige samferdselsnett

8.3.4.1 Veg

Tilknytningen til stamvegnettet er som nevnt riksveg 19 fra Moss ferjekai, som ligger i utkanten av havneområdet, til E6 ved Patterød/Mosseporten. Vegstrekningen har en svært blandet funksjon. I tillegg til å være hovedforbindelse til Moss havn, utgjør den sammen med ferjeforbindelsen til Horten og riksveg 19 videre til E 18 i Vestfold, en viktig interregional forbindelse. Vegen utgjør hovedforbindelse mellom E6 og Moss by, og en forlengelse av riksveg 120 for trafikk fra indre deler av fylket, samtidig som den avvikler mye lokaltrafikk.

Med unntak for enkelte kryssområder har vegstrekningen kun to felt og har ikke tilstrekkelig kapasitet til å kunne betjene trafikken tilfredsstillende. Spesielt gjelder dette ved de ferjeankomstene som er samtidig med rushtrafikken i byen, da forsinkelser på 10-20 minutter ikke er uvanlig på den fire km lange strekningen til E6. En del mindre stigninger på riksveg 19 i byområdet i retning mot E6 påvirker tungtrafikkens kjørehastighet. På strekningen gjennom byen medfører trafikken en stor miljøbelastning for randbebyggelsen.

8.3.4.2 Jernbane

Moss jernbanestasjon og godsterminal ligger i direkte tilknytning til havna med godsspor inne på havneområdet. Godssporene er for tiden lite brukt i kombinasjon med havnetrafikk. Moss stasjons beliggenhet med vognskifteområde ved havna har et spesielt godt utgangspunkt for kostnadseffektive jernbaneløsninger. I reguleringsplanarbeidet blir det forutsatt at godsbanegården optimaliseres, slik at det tilrettelegges for mer framtidig godstransport på jernbane.

8.3.4.3 Planer for veg- og banetilknytning

Transportplan for Mosseregionen ble behandlet som tematisk kommunedelplan våren 1996. I planen er det lagt avgjørende vekt på å finne en løsning for vegtrafikken mellom ferje/havn og E6 som avlastet tettbebyggelsen for tung- og gjennomgangstrafikk, og for å tilrettelegge for terminalfunksjon båt/bane/veg i havnen. I planen inngår en ny veg fra havnen via Årvold-krysset til E6, ca fire km lenger sør enn dagens avkjøring til Moss ved Mosseporten. Den nye vegforbindelsen er ikke prioritert innenfor Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1998-2007.

Arbeidet med å lage en samordnet reguleringsplan for ny riksvegforbindelse fra havnen til E6, ny dobbeltsporet jernbane gjennom Moss og utvidelse av Moss havn er startet opp. Moss havn har knapphet på arealer, og alternative løsninger for håndtering av gods vurderes. Det forutsettes at utkast til reguleringsplan skal være ferdig sommeren 1999.

Det foreligger både kommunalt og fylkeskommunalt vedtak på at det skal være sportilknytning til havna i Moss.

8.3.5 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

Moss Syd er en grei havn å anløpe under normale værforhold. Distansen fra sjøen ved Færder til Moss Syd er under det halve av distansen til Oslo. Det

foreligger ikke informasjon om hvor stor betydning værforholdene (vindforholdene) kan ha for regulariteten i anløpene.

Adkomsten til Moss Nord er noe mer komplisert, men betydelig enklere enn f.eks. Løperen til Fredrikstad. Det kan med relativt enkle tiltak gjøres sikrere å navigere i. Bevøkollen (nord om Jeløya), som nå er merket med en jernstang som er vanskelig å se, kan f.eks. utstyres med en lanterne. Lykten på Sauholmene kan forsterkes, og enkelte odder kan belyses. Distansen fra Færder til Moss Nord er 12 nautiske mil lenger enn til Moss Syd. Det tilsvarer ca en times seilas.

8.4 Halden

8.4.1 Trafikk og funksjon

Halden havn består primært av to offentlige kaianlegg, Sauøya og Mølen. Trafikken foregår hovedsakelig over offentlig kai, men større deler av havnearealene er utleid til større lokale industribedrifter. Kaianlegget på Sauøya for eksempel administreres av Norske Skog-Saugbrugsforeningen. Mesteparten av godset over Halden havn er altså knyttet til bedrifter i området.

I 1997 var godsomslaget over Halden havn om lag 1 million tonn, som fordelte seg på 291,000 tonn innenriks, 473,000 tonn eksport og 239,000 tonn import. Halden har en stor andel stykkgoods (636,000 tonn i 1997), i første rekke papir fra Saugbrugsforeningen og import av tømmer. Importert tømmer håndteres for øvrig på Mølen, og alt tømmer herfra til mottakere utenfor Halden viderebefordres med jernbane. Tørrbulkgodset utgjorde i 1997 367,000 tonn, og besto hovedsakelig av stein, kalk, clay og korn.

Det ble i 1997 håndtert om lag 25,000 containere (TEU), nesten alt dette er trafikk til og fra Saugbrugsforeningen. Containeromslaget fordeler seg jevnt på lo/lo og ro/ro.

8.4.2 Kapasitet og planer for utvidelse

Dagens areal til containerhåndtering på Sauøya er på kun 12 dekar, noe som innebærer en svært høy utnyttelse (2,1 TEU per m² per år). Halden havn har utbyggingspotensiale på 40-60 dekar på Sauøya. Det første utvidelsestrinnet på 10 dekar er i ferd med å gjennomføres. Trinn to omfatter 30-50 dekar. Når Sauøya er fullt utviklet, vil samlet containerkapasitet være om lag 75 tusen TEU per år. I tillegg kan et område på Mølen utvides med 30 dekar, dette området kan brukes til etablering ro/ro kai men er ikke egnet for kranhåndtering (lo/lo).

Utvidelsesplanene for havna må ses i sammenheng med planer om utvidelser av produksjonen ved Saugbrugsforeningen, som vil øke godsomslaget i Halden havn sterkt i framtida. Det antydes overfor utvalget en økning fra dagens 700,000 tonn til opp mot 2 millioner tonn samlet i inntransport av råvarer og uttransport av papir og cellulose.

Utvalget har ikke utredet planstatus for forhold knyttet til arealdisponering, trafikk og miljø for Halden havn.

8.4.3 Havnenes tilknytning til det øvrige samferdselsnett

8.4.3.1 Veg

Halden havn har med sin beliggenhet i søndre bydel en vanskelig vegforbindelse til E6. Fra havnen baseres vegforbindelsen på kommunale gater til riksveg 22 ved bybroen, videre rundt bykjernen på østsiden til riksveg 21 og til E6.

Ved siden av trafikken til og fra havnen og øvrig regional trafikk mellom Halden og E6 har vegruten stort innslag av lokal trafikk. Spesielt strekningen fra søndre bydel til «Østre tangent» på riksveg 22 har lav framkommelighet. Transportruten Halden havn-Løkkeberg (E6) må betegnes som ikke tilfredsstillende.

Det foreligger godkjent reguleringsplan for kobling av riksveg 21 og riksveg 22 på sydsiden av Tista. Løsningen er imidlertid ikke trafikkmessig optimal og andre løsninger er under vurdering. Innfart vest er tidligere regulert og godkjent. Planen er imidlertid gammel og foreslått forkastet etter miljørevisjon foretatt i forbindelse med forarbeidet til NVVP 1998-2007. Sentrumspanen i Halden er til behandling som kommunedelplan. I denne er eksisterende bru for riksveg 22 over Tista erstattet med ny bru lengre nede og på vestsiden av denne. Videre i forlengelsen av denne en «utfart vest» mot Rød og videre på riksveg 21 mot E6. Denne vil flytte store deler av trafikken ut av sentrum og samtidig gi Halden god tilknytning til stamvegnettet. En eventuell utvikling og satsing på havnen vil aktualisere disse to prosjektene.

8.4.3.2 Jernbane

Halden havn er tilknyttet jernbanenettet med to spor innenfor havneområdet. Det er i hovedsak tømmertransport som går med jernbane over havna, og denne transporten har økt de siste årene.

En bedre utnyttelse av jernbanenettet kan i følge Jernbaneverket bidra til at havnen i større grad kan utvikle seg som transitthavn for gods til og fra svensk industri. Kapasiteten kan om nødvendig utvides ved etablering av flere jernbanespor på Mølen. Grunnforholdene gjør det noe usikkert om området egner seg for lagring av containere.

8.4.4 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

Farvannet på innsiden av Sponvikskansen ved Svinesund har sine klare, naturgitte begrensninger med hensyn til fartøystørrelse. Det foreligger imidlertid planer hos Halden havnevesen for utbedring av leden med hensyn til dybde. Det trange farvannet i Iddefjorden setter imidlertid grenser for hvilke utbedringer som kan gjøres for å øke farvannets kapasitet. Risikoen for kollisjoner i dette trange farvannet er betydelig redusert etter at trafikksentralen i Horten kom i drift. Men risikoen for grunnstøting, f.eks. ved maskinstopp eller i tåke vil alltid være større i så trange farvann enn i mer åpne farvann. En betydelig trafikkøkning vil stille større krav til regulering av trafikken fordi fartøyer ikke kan møte hverandre på flere steder innenfor Sponvikskansen.

8.5 Drammen

8.5.1 Havnens funksjon

Drammensregionens Interkommunale Havnevesen er et samarbeid mellom Drammen, Lier, Røyken, Svelvik og Hurum kommuner. Omtrent all trafikkhavnvirksomhet foregår i Drammen og Lier. Drammen havn består i praksis av tre havneavsnitt: Tangen og Holmen i Drammen kommune og Lierstranda i Lier kommune.

Totalt godsomslag var i 1997 1,761 mill. tonn, hvorav 713,000 tonn i utenriks (565,000 tonn import) og 1,048 mill. tonn i innenriks transport.

Av godsomslaget i 1997 gikk 466,000 tonn over offentlig kai. Om lag 290,000 tonn av dette var stykkgoods, 100,000 tonn flytende bulk og 75,000 tonn tørrbulk. Ved private kaier var 280,000 tonn stykkgoods, 33,000 tonn flytende bulk og 982,000 tonn tørrbulk.

Det meste av godset over Drammen havn er bulkvarer til industribedrifter i nedre Buskerud. Omtrent 80 prosent av godsomslaget går til og fra brukere utenfor havnas nærområde. Historisk sett er tømmer/trelast og papir/cellulose hovedvaregrupper i havnen. Tømmerimporten er under sterk økning, likeledes øker importen av råvarer til papirindustrien. I nåværende situasjon er også bilimport (to tredeler av all import til Norge) og frukt (størst i landet) bærebjelker i trafikken. Drøyt 100 tusen tonn er import av biler og frukt/grønt. Havna er også et knutepunkt for distribusjon av gjødsel og før. Havna har i dag lite containertrafikk (600 TEU i 1997) og det har til nå heller ikke vært spesielt satset på slik trafikk.

8.5.2 Kapasitet og planer for utvidelse

Drammen havn ønsker å utvikle seg videre til en stor havn gjennom å overta trafikk fra Oslo, og anser seg også for å være en viktig faktor i utvikling av Vest-regionen (Drammen og omland, inkludert Asker og Bærum).

Strategiplan for havnen ble vedtatt i havnevesenets styre og råd i juni 1998 og behandlet i Lier og Drammen kommuners politiske organer høsten 1998. Strategiplanen er grunnlag for arbeidet med kommunedelplan for Drammen havn. Delplanarbeidet skjer i samarbeid mellom Drammen og Lier idet framtidig utbygging vil skje i begge kommuner.

Planen inneholder en to-trinns plan for utvidelser av kaier og arealer. I dag er det totale havnearealet på til sammen 270 dekar. Drammen havn har et utvidelsespotensiale på 550 dekar, herav 350 dekar på Holmen og 200 dekar på Lierstranda. Konkret er det planer om en utvidelse på 350 dekar (inkludert et godstransportknutepunkt) på Holmen, med vegforbindelse til Lierstranda.

Noen av delmålene i planen retter seg mot konkrete trafikkstrømmer: Drammen skal være Norges største importhavn for biler og man satser på ytterligere økning av fruktimporten. Satsing på containerhavn er også et delmål i strategiplanen. Havnen klargjør nå arealer på Tangen for 20,000 TEU. Videre planlegges det utnytting av havnens arealer og regulert utfyllingsområde vest på Lierstranda til containerhåndtering. Dette vil til sammen utgjøre om lag 150 dekar, og vil ha en antatt kapasitet på 150,000 TEU per år. I tillegg opplyser Drammen havn at det planlegges containerhåndtering på Holmen. På sikt vil Drammen havn kunne utvikle arealer til en betydelig containerhåndtering.

Arealreservene til utvikling av Drammen havn fordeler seg totalt sett forholdsvis likt på Drammen og Lier. I Lier satses det på et transportknutepunkt, som også innebærer flytting av NSBs containerterminal ut til dette området.

8.5.3 Arealtilgang og lokale transport- og miljøproblemer

For tiden pågår arbeidet med en konsekvensutredning for en utvidelse av havna til Lier kommune. Drammen og Lier kommuner er også i ferd med å utarbeide felles kommunedelplan for Lierstranda og havnearealene i Drammen, der strandlinjen for de to kommunene ses i sammenheng. Det foreligger en interessekonflikt mellom havnens interesser og natur- og friluftinteresser. Konfliktene har vært knyttet både til utløpet av Drammenselva (Bragernesløpet) og til Lierstranda. Konfliktene dreier seg for det første om gjenværende gruntvannsområder som er viktige for nasjonale mål om biologisk mangfold (St meld nr 29 1996-97), og for det andre om allmennhetens adgang til strandområder og sjø. Begge disse forholdene skal belyses i konsekvensutredningen. Når det gjelder gruntvannsområder i den vestlige delen av Lierstranda (det vil si mot Bragernesutløpet av Drammenselva) er imidlertid Fylkesmannens innsigelser trukket tilbake. Det gjenværende konfliktområdet på Lierstranda er relativt lite.

Planlagte arealer på Holmen øst (for containerhåndtering) ser for øvrig ikke ut til å representere noen direkte konflikt mot natur- og friluftinteresser.

Hensikten med konsekvensutredningen er også å se videreutviklingen av Drammen havn i sammenheng med utarbeidelsen av Nasjonal Transportplan 2002-2011. Selv om det er relativt kort veg tilknytning til E-18, er det trangt om plassen, og mye god matjord kan bli berørt ved bygging av nye veger og/eller utvidelse av eksisterende veger. Nødvendig infrastruktur for jernbane er allerede relativt godt dekket gjennom sidespor til Tangen, Holmen og Lierstranda. Etablering og utvikling av et helhetlig transportsystem i Drammensfjorden, med Drammen havn som et sentralt element, vurderes i konsekvensutredningsmeldingen til å være i tråd med rikspolitiske retningslinjer for samordnet arealbruk og transport.

8.5.4 Havnenes tilknytning til det øvrige samferdselsnett

8.5.4.1 Veg

Holmen er knyttet til E 18 og Oslofjordforbindelsen via riksveg 282. Tangen er dessuten forbundet via fylkesveg 41. For Lierstranda er i tillegg riksveg 285 og kommunale veger deler av tilknytningen til hovedvegssystemet. Alle tre avsnittene har også forbindelse til E 134. Alle disse vegforbindelsene har store trafikkmengder, høy andel tungtrafikk, og i systemet er det flere belastede lyskryss.

Vegpakke Drammen, som består av i alt 10 enkeltprosjekter til en samlet kostnad på ca tre milliarder kroner, er under utførelse. I tillegg fattet Drammen bystyre i november 1998 vedtak som innebærer at E18 utvides etter brualternativet, dvs ny motorvegbru i tillegg til og vest for eksisterende bru.

De viktigste prosjektene for havnens tilknytning til stamvegnettet er E18 og E134 Drammen-Mjøndalen. I toplanskrysset mellom E134 og E18 blir alle tilknytninger til det underordnete vegnettet ivaretatt. Dette innebærer enklere vegføringer mellom havneavsnittene Tangen og Holmen og E134 samt for tilknytning til E18 mot syd. Sørvendte ramper på Brakerøya er ikke med i Vegpakke Drammen, men er vurdert som mulig. Dette er imidlertid kostnad-

skrevende og vil legge beslag på store arealer samt medføre tunge konstruksjonsløsninger.

Oslofjordforbindelsen riksveg 23 mellom Lier og Vassum i Frogn er under bygging og er planlagt ferdig i 2000. Tilknytning mellom Oslofjordforbindelsen og E18 i Lier er ikke avklart, og stamvegforbindelsen riksveg 23 vil bli skiltet langs dagens riksveg 285 fra Amtmannsvingen til kryss med E18 ved Kjellstad.

8.5.4.2 Jernbane

Det er spor til alle tre ovennevnte havneområder. Anleggene synes å dekke dagens behov. Over Lierstranda er det tilknytning til Norske Skogs anlegg for utskiping av tømmer og flis til Tofte cellulose.

Ut fra strategiplanen for Drammen havn kan man se for seg spesielt en utvikling på Lierstranda av havnerettet trafikk. Dette kan føre til en konsentrasjon av også andre godsaktiviteter her, og en eventuell nedbygging på sikt ved dagens godsterminal i Nybyen. NSB og Drammen havn samarbeider om muligheten for å flytte NSBs godsterminal ut til Lierstranda.

8.5.5 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

Det er Svelvikstrømmens kapasitet som setter grensen for størrelsen på den tonnasje som kan anløpe Drammen havn. Det lar seg gjøre å utvide denne kapasiteten relativt enkelt fra 10 til 12 meters dybde.

Svelvikstrømmen er et farvann som krever dyktighet og rutine av navigatørene. Risikoen for at noe skal gå galt vil alltid være større i slike farvann enn i farvann med god plass og lite strøm. En økning i antallet anløp vil også øke risikoen i større grad enn i enklere farvann. Det foreligger imidlertid ikke opplysninger om ulykker i farleden.

De nye seilingsreglene og trafikksentralen i Horten har redusert risikoen for farlige møtesituasjoner i Svelvikstrømmen i betydelig grad. Foreløpig har imidlertid trafikksentralen ikke radardekning av dette farvannet. Det betyr at trafikksentralen ikke har kontroll over fartøyer som ikke omfattes av seilingsreglene, dvs. fartøyer under 24 meters lengde. Resten av innseilingen til Drammen er i rent og trygt farvann.

Fartøyer over en viss størrelse må ha taubåthjelp i Svelvikstrømmen. Dette influerer på anløpsutgiftene for slike fartøyer. Store fartøyer er også avhengige av relativt god sikt for å kunne passere gjennom Svelvikstrømmen. Dette kan ha betydning for regulariteten i anløpene.

Ferskvannsgehalten i Drammensfjorden innenfor Svelvik medfører at det kan oppstå isproblemer i havnene ved temperaturer rundt 10 minusgrader og lavere. Dette har imidlertid ikke medført regularitetsproblemer.

8.6 Larvik

8.6.1 Trafikk og funksjon

Larvik havn består av to hoveddeler, indre havn og Revet. Hovedaktiviteten på indre havn er ferjeforbindelsene til Frederikshavn og Hirtshals. Larvik er først og fremst en utenrikshavn. I 1997 var totalt godsomslag 1,145 millioner tonn, herav 720,000 tonn i eksport og 340,000 tonn import. Innenriks trafikk utg-

jorde bare 85,000 tonn (drøyt 7 prosent). Nær 99 prosent av godset (1,132 millioner tonn) går over offentlig kai.

Stykkogods utgjorde i 1997 622,000 tonn, inkludert ferjetrafikken. Den delen av stykkogods som gikk på bil med fergen utgjorde ca 230,000 tonn (37 prosent) av dette. Bulkogods (vesentlig tørrbulk) utgjorde til sammen 523,000 tonn. Blokkstein (regnet som stykkogods), skrotstein og grus utgjorde til sammen 511,000 tonn, eller 45 prosent, av totalt godsomslag.

Godsmengdene har vokst raskt de senere år, fra 845,000 tonn i 1997 til 1145,000 tonn i 1997. Antallet containere (TEU) er nær tredoblet fra 5,400 i 1994 til 15,000 i 1998. Antallet per år er altså foreløpig beskjedent, men trafikken forventes å øke raskt gjennom en helhetlig satsing på utvikling av en moderne containerhavn. Blant annet ble lo/lo-håndtering mulig ved installering av gantrykran i 1998.

Bortsett fra fergetrafikken, er mesteparten av godset knyttet til lokale brukere. Dette gjelder både containertrafikk, annet stykkogods og bulk. Ut fra utenrikshandelsstatistikken for 1997 finner en at 92 prosent av eksportmengden over Larvik havn ble fortollet i Vestfold. I 1994 utgjorde lokalt gods totalt sett (eksklusive gods med ferjen) 92,5 prosent (Hop og Barlaup 1995).

8.6.2 Kapasitet og planer for utvidelse

Transportplanen (1996) går inn for tilrettelegging for utvidet godshavnaktivitet på Revet. I fylkesplanen 1996-99 går en inn for å utvikle Larvik havn som knutepunkt mot kontinentet. Man ønsker blant annet å utvikle Larvik til en moderne containerhavn for østlandet.

Larvik havn disponerer i dag 65 dekar på Revet, hvorav nærmere 30 dekar er blitt anvendt til containerhåndtering. Reguleringsplanen for Revet har vært til behandling hos fylkesmannen. Utfylling av 40 dekar er hjemlet i vedtatt reguleringsplan og delvis gjennomført. Forslaget til reguleringsplan omfatter totalt 185 dekar nytt havneareal. I tillegg rommer planen omdisponering og klargjøring av ytterligere 300 dekar til havne- og næringsformål. Blant annet skal en del steineksport (skrotstein) planlegges flyttet til Langesundsfjorden for å frigjøre arealer på Revet til mer verdifullt gods.

Nye containerarealer er sterkt prioritert innenfor utvidelsen av havnearealene. Larvik havnevesen opplyser at man i løpet av 2-3 år (ca 2002) vil ha bygget ut containerhavn (lo/lo) med arealmessig kapasitet til inntil 150,000 TEU per år. I tillegg planlegges ny ro/ro terminal med et areal på 40-50 dekar.

8.6.3 Arealtilgang og lokale transport- og miljøproblemer

Det er en viss usikkerhet knyttet til planene om utvidelser mot Numedalslågen blant annet på grunn av hensynet til laksestammen. Larvik kommune ønsker å opparbeide arealer blant annet gjennom utfylling mot utløpet av Numedalslågen. Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Vestfold har imidlertid fremmet innsigelse mot slike planer, fordi de mener det ikke eksisterer tilstrekkelig konsekvensutredning. En utfylling mot Lågen vil føre til en innsnevring av elveløpet og endre strømforholdene. Dette vil igjen kunne virke inn på laksens (smoltens) levekår. På bakgrunn av disse forholdene har kommunen satt i gang en konsekvensutredning (mars 1999) som skal være avsluttet i oktober 2000. Behovet for utfylling mot Lågen ligger et stykke fram i tid, og konsekvensutredningen vil avklare mulighetene lenge før det er aktuelt å begynne utfylling.

En utfylling mot Lågen kan også bety støy og forstyrrelser for et friområde og sandstrand (Hvittensand) på den andre siden av utløpet, men kommunen har avbøtende tiltak som de mener vil sikre området.

Det største trafikkmessige problemet i det landbaserte transportnettet er knyttet til ferjetrafikken, som benytter indre havn. Trafikken går dermed gjennom sentrale by- og boligområder. Havneområdet for inn- og utskiping av last (Revet) ligger imidlertid øst for Larvik sentrum, og trafikken til og fra godshavna kan benytte Elvevegen (riksveg 40) langs Lågen opp til E18 ved Bommestad. Denne vegen ble bygget i 1989, den er av relativt bra standard, og går utenfor by- og boligområdene. Problemet er trafikken som skal vestover ønsker å ta snarvegen gjennom sentrumsområdene. Omkjøring via riksveg 40 blir påstått å være for lang til at denne velges framfor vegen gjennom sentrumsområdene, til tross for diverse fartsdempende tiltak langs denne vegen. Larvik kommune og Larvik havnevesen påpeker imidlertid at den seneste utviklingen viser at tungtrafikken i mindre grad går gjennom sentrum.

8.6.4 Havnens tilknytning til det øvrige samferdselsnett

8.6.4.1 Veg

Som nevnt er det grei adkomst til Revet via riksveg 40. Et alternativ er å følge ruten mellom E18 på Farriseidet og riksveg 303 gjennom Larvik sentrum til fylkesveg 101 mot Revet. Denne strekningen har høydebegrensninger på 3,3 m på grunn av en jernbanebru. Larvik indre havn, med kaianlegget til passasjerferjen Peter Wessel, kan nås fra E18 Farriseidet i vest og fra E18 Bommestad i nordøst.

Riksveg 303 går gjennom tettbygd strøk og miljøprioriteringstiltak på strekningen ble slutført i 1996. Fylkesveg 101 er preget av dårlig vedlikehold gjennom mange år, og linjeføringen er vanskelig å oppfatte.

I 1996 ble det vedtatt en kommunedelplan for ny riksveg 303 mellom indre havn og riksveg 40 Elvevegen. Vegen foreslås lagt i tunnel på hele strekningen, og vil avlaste dagens riksveg 303. Tungtrafikk mellom Larvik indre havn og industriområdene vest i Larvik kommune vil med denne få en langt bedre tilknytning til Larvik havn enn i dag. Denne tunnelen er prioritert i gjeldende handlingsprogram for oppfølging av NVVP 1998-2007.

Trafikk som skal sydvestover vil få ca åtte km lenger veg om Bommestad på E18. Dette, samt den samlede trafikkbelastning på denne strekningen ved sterk vekst i havneaktivitetene, tilsier at det på sikt også bør etableres en akseptabel adkomst vestover mellom sentrum og Farriseidet. Tunnelen mellom Elvevegen og sentrum/indre havn vil delvis kunne representere en slik adkomst, men forutsetter at det også gjøres noe med vegforbindelsen mellom sentrum/indre havn og E18 ved Farriseidet.

8.6.4.2 Jernbane

Det er sporforbindelse til kai på Revet. Behovet for spor synes i dag å være dekket, men det ligger godt til rette for økt utnyttelse eller tilpassing til nye omlastingsområder. Godsaktivitetene ved Larvik stasjon er planlagt flyttet til Sikatomta, som gir nærmere kontakt med havna. Tomta har flere skifte- og hensettingsspor som kan brukes i forbindelse med havnetrafikk.

Det er imidlertid en del problemer knyttet til kapasitet på jernbanenettet. Vestfoldbanen er på dagtid presset på grunn av passasjertrafikken, og det er også betydelige vansker med skikkelig tilknytning vestover mot Bratsberg-

banen og Sørlandsbanen. Kapasitetssituasjonen er likevel ikke verre enn at NSB Gods ønsker å kunne satse på Larvik havn, blant annet ved å utnytte ledig kapasitet om natten.

8.6.5 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

Larvik den enkleste og sikreste å anløpe av Oslofjordhavnene. Normalt vil innseilingen fra sjøen ved Dypeskatan utenfor Svenner ta bare en halv times tid. Den største utfordringen vil være å legge til kai på Revet i sterk sønnvind. Det enkle og romslige farvannet gjør at fartøyer med alminnelig god radarutrustning vil kunne anløpe Larvik også i dårlig sikt med akseptabel risiko. Fra Revet og utover er det plass nok til at større fartøyer kan møte eller passere hverandre med akseptabel risiko.

Larviksfjorden er sannsynligvis den innseilingsled som risikomessig best vil tåle en vesentlig økning i trafikken. Larvik havn har også gode forutsetninger for trafikk basert på stadig mer hurtiggående fartøyer. Årsaken til dette er at innseilingen er kort, enkel og romslig, og dessuten at trafikktettheten fra før av er relativt beskjeden. For Oslofjordhavnenes vedkommende (dvs. de havnene som påbegynner innseilingen ved Færder) vil en økning i trafikken komme på toppen av en allerede høy trafikktetthet, noe som i større grad vil påvirke risikonivået i negativ retning.

8.7 Grenland

8.7.1 Trafikk og funksjon

Grenland Havnevesen er et interkommunalt selskap (Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan) og ble opprettet i 1992. Grenland havn består av flere havneanlegg lokalisert i kommunene Porsgrunn, Bamble og Skien. De viktigste anleggene er Skien havneterminal (Vollsfjorden) og Brevikterminalen, som først og fremst er de offentlige stykkgodshavnene i havnedistriktet, og Porsgrunn bulk- og stykkgodskaier (Herøya). Det finnes også en mindre offentlig terminal i Langesund.

Havnen er utpekt som nasjonal havn (den eneste i regionen utenom Oslo) og er sterkt rettet mot utenrikshandelen. Samlet ble det i 1997 håndtert 9,858 millioner tonn gods. Dette fordelte seg med 4,546 millioner tonn eksport, 3,249 millioner tonn import og 2,063 millioner tonn innenlands gods. Gods i utenrikshandel utgjorde til sammen 79 prosent av totalt godsomslag.

Om lag 80 prosent av trafikkvolumet går over private kaier. Det vesentligste av dette (1997) er tørrbulk (3,8 mill. tonn) og våtbulk (2,6 mill. tonn). Det ble i 1997 håndtert 1,6 mill. tonn stykkgoods over private kaier. Fra offentlige kaier gikk det i 1997 230,000 tonn stykkgoods og 1,7 mill tonn tørrbulk.

Grenland er først og fremst havn for næringslivet i Telemark. Tunge industribedrifter i området bidrar til at Grenland er den klart største havnen i utenrikshandelen målt i tonn gods, på grunn av mengdene med bulkvarer som håndteres for disse foretakene. Nesten alt eksportgoods kommer fra fylket, fortrinnsvis fra de tunge industribedriftene i fylket som Norcem, Norsk Hydro, Borealis, Union og Elkem. Det importeres også betydelige mengder råstoff til disse virksomhetene.

Containertrafikken er i rask vekst. I 1996 ble det håndtert 26,500 containere og i 1997 42,000. Veksten kom først og fremst i ro/ro-trafikk, som i 1997 utgjorde 36,000 TEU. Havnen satser også på å øke containerisert import til

andre områder blant annet for å få bedre retningsbalanse i containertrafikken. Utfordringene for Grenland havn er knyttet til lav utnyttelse av kapasitet, særlig ved offentlige kaier, og generelt en dårlig retningsbalanse med overskudd av eksportgods. Havnen, i samarbeid med næringslivet i Grenland, satser derfor sterkt på å øke godsmengdene over Grenland havn på importsiden. Man ser for seg en mulig utvikling med Grenland som nasjonal servicehavn for enhetsgods. Dette omfatter både importvarer med destinasjon også sentrale områder på østlandet, og eksport fra disse områder, samt fra områder i Vest-Norge.

8.7.2 Kapasitet og planer for utvidelse

Utearealene i den offentlige delen av havnevirksomheten er i dag om lag 320 dekar, inkludert 25 dekar ved Langesundterminalen.

Brevikterminalen har omlag 90 dekar opparbeidet, og mulige utvidelser omfatter 26 dekar. Terminalen er et satsingsområde for ro/ro og omfatter også en kullterminal.

Ved Skien havneterminal i Vollsfjorden er det i dag opparbeidet 120 dekar av totalt 440 dekar som opprinnelig ble regulert til havnevirksomhet. Det regnes med gode utvidelsesmuligheter, men det regulerte området er i kommunens arealdelplan redusert til 400 dekar. Terminalen håndterer containertrafikk, både lo/lo og ro/ro.

Porsgrunn bulk-/stykkgodskaier (Herøya) omfatter 85 dekar. Terminalen håndterer vesentlig tørrbulk og tømmer. Norsk Hydro driver her en privat terminal på 50 dekar, hvorav 40 dekar anvendes til containere.

Innenfor dagens arealer kan havnen, med investeringer i noe nytt håndteringsutstyr håndtere (anslag) 150-200,000 TEU, private containerarealer medregnet. Det regnes med at Grenland havn har kortsiktige utbyggingsmuligheter på 390 dekar. I tillegg til dette kan ytterligere areal innvinnes ved utfyllinger i sjøen. Med full utbygging anslås en containerkapasitet på 500-560,000 TEU per år.

8.7.3 Arealtilgang og lokale transport- og miljøproblemer

8.7.3.1 Skien havneterminal

Skien havneterminal har en gunstig lokalisering i forhold til større boligkonstrasjoner, men ligger i et område som er mye nytt til fritidsaktiviteter. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen er gjort gjeldende for områdene ved Vollsfjorden, noe som bidro til en viss redusering og forskyvning av det regulerte havnearealet under arbeidet med kommuneplanens arealdel for Skien. Man vil også stille strengere krav til videre planlegging og utbygging med hensyn til skjerming ol. Med disse endringene forventer man at full havneutbygging vil være mer skånsomt for omgivelsene, ikke minst mot nærliggende boligområder på Flakvarp og Hamsdokka. Da disse endringene i større grad tar hensyn til RPR er en videre utbygging av havna mindre konfliktfylt, selv om viktige friluftslivs- og rekreasjonsverdier vil gå tapt (kommuneplanens arealdel for Skien 1994-2009).

Havna har vegforbindelse til E18 både via Bamble og Porsgrunn. I forslag til kystsonesplan for Telemark påpekes det at havna har utilfredsstillende vegforbindelse, særlig retning Porsgrunn forbi boligfeltet på Flakvarp. I kommuneplanens arealdel er en tunnelløsning forbi dette boligfeltet lansert. Ved en

eventuell sammenknytning av Vestfoldbanen og Sørlandsbanen, kan havna få jernbaneforbindelse.

8.7.3.2 Breviksterminalen

I forbindelse med nært forestående rullering av kommuneplanen vil arbeidet med en utvidelse bli satt i gang. Breviksterminalen har en gunstig lokalisering i forhold til større bolig- og tettstedsbebyggelse, men en utvidelse kan komme til å bli til sjenanse både visuelt og støymessig i forhold til eksisterende boliger og friområde nord for havna, samt for noen hyttefelt på den andre siden av Eidangerfjorden. I områdene nord for havna er strandsonen etter RPRs bestemmelser gjort gjeldende i kommuneplanens arealdel. I forslag til kystsonesplan for Telemark (fylkesdelplan) blir det foreslått at de offentlige havne-terminalene i Grenland ikke skal utvides mer enn det som allerede er satt av i gjeldende planer.

Breviksterminalen er tilknyttet E18 ved riksveg 354 og kommunal veg. Den kommunale vegen ned til havna har utilfredsstillende kvalitet, men forbedringer skal bli gjort i forbindelse med gjennomføring av gjeldende reguleringsplan. Heller ikke riksveg 354 til E-18 er tilpasset en betydelig aktivitetssøkning ved Breviksterminalen og tilstøtende industribedrifter.

8.7.3.3 Porsgrunn bulk- og stykkgodskaier (Herøya)

Industrikaiene på Herøya er private kaiområder med begrenset utvidelsespotensiale og har ikke vært vurdert av utvalget med hensyn på areal- transport- og miljøkonflikter. Det antas at utvidet enhetslasttrafikk ikke skaper slike problemer utover de som i dag finnes i forbindelse med den totale virksomheten i dette havneavsnittet.

8.7.4 Havnenes tilknytning til det øvrige samferdselsnett

8.7.4.1 Veg

Vegtilknytningen til Langesund Kystterminal er riksveg 352, som på flere steder går gjennom boområder. Det er gjort visse utbedringer for å bedre framkommeligheten for tungtransporten som benytter riksveg 354 og riksveg 352 til/fra E18 ved Rugtvedt. Ved en økning av denne typen trafikk vil imidlertid standarden bli utilfredsstillende. Det foreligger et privat reguleringsforslag som innebærer en tunnelgjennomføring fra Nustad til Halen. Dette vil lede trafikken utenom dette krysset og direkte til terminalen.

For vegtilknytning til Skien havneterminal er det problem i Flakvarpområdet på riksveg 356 mellom terminalen og Kulltangenbroen. Riksveg 353 over Geiteryggen forbinder Skien sentrum med havneterminalen via krysset i Svanvik og riksveg 356. Via denne forbindelsen kommer man også fra Voldsfjorden til riksveg 36 og videre til E134.

Riksveg 354 forbinder Herøya med trafikk til og fra Skien og videre til riksveg 36 og E134. Vegen går stedvis gjennom tettbygde områder. Riksveg 354 danner i syd-østlig retning forbindelse mellom Herøya/Roligheten og E18. På strekningen Skrapeklev-Klevstrand er det nedsatt hastighet p.g.a. nærliggende boområder.

Brevik havneterminal har nær tilknytning til E18. Standarden nordover fra terminalen er ikke tilpasset en betydelig økning i tungtransporten ved en

eventuell framtidig økning ved ro/ro-anlegget eller økning av transporter til/fra NOAHs anlegg.

8.7.4.2 Jernbane

Det er flere tilknytninger mellom jernbane og havn i Grenland:

- Spor til «nytt» kaiområde ved Tangen. Anleggsmessig ligger dette best til rette for økt utnyttelse av denne havnen
- Sidespor med tilknytning til Hydros fabrikker på Herøya, og sidespor til Hydros kai ved godsterminalen på Borgestad
- Sporet til Skien G gir også kontakt med havn. Sporet ble tidligere nyttet spesielt til tømmertransporter til Union Skien

Det er lite gods som i dag fraktes med tog til og fra havner i Grenland. Godstrafikken til og fra Grenland går over Bratsbergbanen. Det er i dag ikke kapasitet på dagtid til framføring av godstog over Vestfoldbanen. Videre utbygging av dobbeltspor kan endre dette.

Planlagt forbindelse som knytter Vestfoldbanen og Sørlandsbanen sammen inngår i arbeidet med NTP. Prosjektet ligger langt fram i tid, og kan tidligst bli utbygd etter 2010. Hvis ytre korridor realiseres, vil det være gode muligheter for sporforbindelse til Skien Havneterminal ved Voldsfjorden. Prosjektet vil også gi en helt annen mulighet for utvikling av godstransporter med jernbane mot Kristiansand og Stavanger. Dette kan i så fall gi positive ringvirkninger for trafikk over Grenland havn.

8.7.5 Vurdering av farleder, sikkerhet og adkomst

Grenlandsfarvannet er komplisert og dessuten forholdsvis sterkt trafikkert. Likevel må en kunne si at det veletablerte sikkerhetssystemet og den spesielt gode oppmerkingen gjør at sikkerheten for skipstrafikken er godt ivaretatt. På samme måte som i andre farvann vil en økning i trafikkvolumet øke mulighetene for ulykker. I dette farvannet er trafikk tettheten fra før av høy, slik at en ytterligere økning vil påvirke risikonivået i større grad enn i farvann der trafikk tettheten i utgangspunktet er lav.

Sannsynligvis vil sikkerhetssystemet i Grenland ha kapasitet til å tåle en økning i trafikkvolumet samtidig som risikoen holdes på et akseptabelt nivå. I dette farvannet er Brevikstrømmen den mest risikofylte «flaskehalsen», slik at et høyere trafikkvolums påvirkning av risikonivået vil være avhengig av om anløpene skjer innenfor eller utenfor Brevikstrømmen. En økning av skipstrafikken til for eksempel Tangen i Eidangerfjorden vil påvirke risikonivået i mindre grad enn en tilsvarende økning på terminalen i Volls fjorden eller på Herøya. I NOU 1991:15 Om miljø sikkerhet i innseilingsleder, er det lansert visse normer for risikoberegning og risikoaksept, bl a for Grenlandsområdet. En planlagt økning av trafikkvolumet i Grenlandsområdet i betydelig grad vil medføre at nye beregninger må gjøres, slik at eventuelle supplerende tiltak kan settes inn for å holde risikonivået stabilt.

8.8 De øvrige havner

De øvrige havner i regionen vurderes ikke av utvalget å være aktuelle som havner for enhetslaster utover helt lokale behov. Det gis her en kort omtale av de enkelte havner.

8.8.1

8.8.1.1 Holmestrand havn

Havnen har svært lite godsomslag, kun 24,000 tonn i 1997 som utelukkende er tørrbulk (aluminium og korn). 13,000 tonn er import og 11,000 tonn er innenriks til og fra andre havner. Havnen er imidlertid nå bygget ut til å være en kombinert bulk- og ro/ro-havn med kapasitet til å kunne ta mer enn 100,000 tonn for lokal industri.

8.8.1.2 Borre havn

Havnen har spesialisert seg på stålimport. Av et godsomslag på 57,000 tonn i 1997 var 52,000 tonn importert stål. Havnen preges ellers av ferjetrafikken Moss-Horten. Borre havn har et utvidelsespotensiale på 35 dekar.

8.8.1.3 Tønsberg havn

Godsomslaget i Tønsberg havn er sterkt dominert av transporter til og fra oljeraffineriet på Slagentangen (nær 99 prosent). Godsomslaget utenom Slagentangen utgjorde i 1997 ca 170,000 tonn, i første rekke sand, grus, sement, jern og stål som stort sett til og fra lokale industrivirksomheter. Det ekspederes årlig om lag 5000 containere over havnen, vesentlig lo/lo-håndtering.

8.8.1.4 Sandefjord havn

Størstedelen av godsomslaget over Sandefjord havn kan henføres til ferjen Sandefjord-Strømstad. I 1997 ble det fraktet om lag 580,000 tonn stykkgods med ferjen, hvorav om lag halvparten utgjøres av vekten av alle kjøretøy på ferjen. Utover dette ble det håndtert omtrent 60,000 tonn gods, hvorav 50,000 tonn fiskeolje og lut. Utenom ferjen er det i hovedsak gods til og fra lokale brukere som passerer havnen. Sandefjord havn har få utvidelsesmuligheter.

Kapittel 9

**Forventet trafikk, kapasitet og kapasitetsbehov i
Oslofjordregionen**

Et av de grunnleggende problemer utvalget har stått overfor er å bedømme og forholde seg til mulige utviklingsbaner for strømmer av enhetslastet gods over havnene i Oslofjordområdet. Vurdering av kapasitetsbehov, formulering av alternativer og ikke minst konsekvenser av alternative løsninger avhenger helt og holdent av hvilke scenarier man legger til grunn med hensyn til framtidig trafikk. Dette gjelder i første omgang den totale etterspørsel mot regionens havner. Vurderingene av tiltak for og konsekvenser av endret havnestruktur hviler imidlertid i særlig grad på hvilke antakelser og hvilke forutsetninger man gjør om etterspørselens mulige fordeling på de enkelte havner.

9.1 Generelt om prognoser

9.1.1 Prognoser som verktøy

Prognoser eller framskrivinger benyttes i mange sammenhenger. Alle har det felles at de er bygget opp med utgangspunkt i noen forutsetninger, som sammen med en teori eller metode gir noen resultater. Oppbyggingen er logisk, i den forstand at dersom man tror både på forutsetningene og teorien/metoden, må man også tro på resultatene av framskrivingene, det vil si at de kan vurderes som kvalifiserte utsagn om framtiden.

Framskrivinger er aldri bedre enn de forutsetninger og den teori/metode som er benyttet. Det eneste sikre man kan si om framskrivinger, er at de er usikre. Derfor foretas det gjerne også en vurdering av denne usikkerheten, for eksempel ved hjelp av alternative framtidsskildringer og ved å påpeke at usikkerheten i seg selv bør få betydning når framtiden planlegges/vurderes.

Metodisk er det mange måter å framstille prognoser på. Man kan for det første velge om man skal benytte seg av en top down (TD) - eller en bottom up (BU)- framskriving. Dette er et prinsipielt metodisk skille. TD tar gjerne utgangspunkt i visse (makrobaserte) indikatorer og forsøker å si noe om hvordan disse påvirker de variablene man ønsker å framskrive. BU tar derimot utgangspunkt i mer individuelle vurderinger, som så aggregeres til de størrelser man er interessert i å se på.

Uansett hvilken metode man velger; det eneste sikre en kan si om prognoser er at de er usikre. Ideelt sett bør brukerne av prognoser ta hensyn til usikkerheten når prognosene benyttes og helst forsikre seg mot alle alternativer når deres strategier for framtiden legges opp. Prognoser følges som regel opp av planer, som sammen med prognosene selv kan påvirke utviklingen framover. Dels gjennom de tiltak prognosene avstedkommer og dels ved at aktørenes forventninger om framtiden legges opp mot de prognoser og tilhørende planer som presenteres. I tillegg kan myndighetenes reaksjoner på prognoser utløse en virkemiddelbruk rettet inn mot å oppnå eller motvirke en framtid slik den er skissert i prognosene.

9.1.2 Nærmere om prognoser for godsomlasting i havner

En prognose for godsomlasting sier noe om den mengden gods som forutsettes å passere over havna. Mengden gods bestemmes av etterspørselen. For gods som kommer inn i havna sjøvegs (import), bestemmes etterspørselen av behovet i havnas oppland. Dette igjen avhenger av bedriftenes salg av konsumvarer, behov for underleveranser, inntektsnivå og andre lokale forhold. Etterspørselen etter gods som går ut av havna (eksport), bestemmes av hvor mye som leveres til havna fra havnas oppland. Dette igjen vil avhenge av markedsutviklingen ute og av lokale bedrifters vareprofil, eksportprofil og konkurransekraft.

Gjennomgangen i kapittel 5 viser at det er relativt kompliserte drivkrefter bak etterspørselen etter godstransport over havner generelt og for enkelte havner spesielt. Det er knyttet en rekke forhold til havner som kan bidra til at godsomlastingen blir større eller mindre enn det potensialet som ligger i betraktninger knyttet isolert til vareeierens etterspørsel etter havnetjenester. Til dette bildet hører det også at det er mulig å foreta politisk ønskelige endringer i rammebetingelsene som påvirker utviklingen i godsomlasting over havnene.

9.1.3 Utvalgets forhold til prognoser og usikkerhet

Utvalget er særlig opptatt av hvordan man skal forholde seg til usikkerhet og hvilken grad av usikkerhet som er knyttet til foreliggende prognoser. Totalt framtidig kapasitetsbehov henger sammen med utviklingen i produksjon og handel og hvordan sjøtransport totalt hevder seg som transportform. Usikkerheten her dreier seg litt forenklet sagt først og fremst om på hvilke tidspunkter man når bestemte totale trafikkvolumer. Usikkerheten med hensyn til hvordan etterspørselen vil arte seg med hensyn til fordeling på de enkelte havner er et mer komplisert problem å forholde seg til. Her kan man i større grad snakke om en arena hvor resultatet (trafikkens fordeling) avhenger av hvordan vareeiere, speditører, linjerederier og havner velger å spille sine kort.

Hvordan man forholder seg til denne usikkerheten avhenger av formålet med prognosene. Dersom prognosemakeren definerer seg som en hovedaktør i et spill om markedsrett vil prognosene i stor grad kunne inneholde strategiske elementer. Prognoser er først og fremst vurderinger av aktørens rolle i framtiden og vil i en viss grad kunne være preget av målsetninger om en bestemt utvikling og være koblet til bestemte tiltak for å påvirke markedet. Det er et generelt trekk ved prognoser at anvendelsen av kunnskap og erfaringsmateriale kan ha karakter av å sannsynliggjøre den utvikling man planlegger for. Som tung markedsdeltaker søker man snarere å eliminere usikkerhet ved å aktivt påvirke framtidsbildet enn å legge opp til en mer passiv tilpasning med maksimal gardering mot flere ulike mulige scenarier.

Utvalget er uten tvil nedsatt med sikte på å påvirke den framtidige havnestrukturen gjennom sine tilrådinger og tilhørende forslag til offentlig tilretteleggelse og inngrep. Med tanke på de begrensninger offentlige tiltak har med hensyn på å påvirke utviklingen i et markedsdominert økonomisk område er det likevel vesentlig å ta høyde for usikkerhet gjennom en åpen holdning til hvilke scenarier som kan inntreffe. Utvalget er henvist til å anvende foreliggende prognosearbeider og må benytte konkrete tall fra disse, blant annet for å kunne gjøre vurderinger av konsekvenser. Man vil imidlertid legge stor vekt på å ta hensyn til den usikkerhet disse prognosene nødvendigvis er beheftet med og hvordan de forholder seg til usikkerhet.

9.2 Foreliggende prognoser

De foreliggende prognoser som utvalget vil forholde seg til er alle framstilt i forbindelse med utredninger om Oslo havns framtid.

1. NIBRs underlagsmateriale for Oslo havnevesen (Johansen 1997) med (bl a) prognoser for omlasting av stykkgoods.
2. Oslo havnevesens prognoser for vekst i containertrafikk (Oslo havnevesen 1997).
3. ECONs beregninger av containervekst i Oslofjordhavnene (Oslo kommune 1997: Delrapport 4).

9.2.1 NIBRs prognoser

NIBR gjennomførte i 1996/1997 et prosjekt for Oslo havnevesen (Johansen 1997). Prosjektet var en del av forarbeidet i forbindelse med utarbeidelse av strategisk havneplan for Oslo, og et av hovedtemaene var framskrivinger (prognoser) av omlasting av ulike typer gods i flere alternativer. Prognosene ble basert dels på historisk utvikling, dels på hvordan indikatorer for framtidige godsstrømmer kan tenkes å utvikle seg.

9.2.1.1 Noen sentrale forutsetninger

NIBR valgte en relativt aggregert tilnærming, hvor man tok utgangspunkt i en enkel tredeling av godset (i stykkgoods, våt og tørr bulk), og benyttet en indikatorbasert framskriving av godsmengdene for hver av de tre varetypene som metode. Man valgte å basere framskrivingene på historiske vekstrater for godsomlasting. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig årlig vekst i tre perioder og å fortsette trenden fra hver av de tre periodene i tiden fram mot strategiplanens horisontår (2020). De tre periodene er 1981 til 1996 (hele perioden), 1987 til 1996 og 1990 til 1996. Historisk går det tydelig fram av tall for omlastingsvolumer for stykkgoods over Oslo havn at konjunkturer og den økonomiske situasjonen har stor betydning for omlastingen. De tre valgte periodene gir et relativt godt overblikk over hvordan omlastingen av stykkgoods varierer med den økonomiske utviklingen, siden konjunktursvingningene har vært relativt kraftige på 1980- og 1990-tallet. Framskrivingene basert på indikatorer fra den historiske utviklingen gir derimot *ikke* grunnlag for å si at omlastingen vil vokse med så eller så mye på lang sikt. Det understreker også NIBR.

En alternativ, og svært vanlig brukt, indikator på transportutviklingen, er utviklingen i BNP. For Oslo havns del, har veksten i omlasting av stykkgoods på 1980- og 1990-tallet (fram til 1996) vært betydelig sterkere enn BNP-veksten. Dette kan henge sammen med (et av) flere forhold:

- BNP-vekst og vekst i godstransport er i liten grad korrelert. Dette kan blant annet henge sammen med at BNP angir verdiskapning, som også er en funksjon av for eksempel priser og vareinnsats.
- Strukturelle endringer i økonomien, for eksempel det at en stadig økende andel av produksjonen foregår innenfor tjenesteyting.
- En inntektseffekt ved at økt BNP fører til økt privatdisponibel inntekt, og økt importtilbøyelighet.
- BNP-veksten for Norge i alt er en mindre god indikator når det gjelder veksten i stykkgodsomlasting i Oslo havn. Dette henger sammen med at Oslo havns oppland (i det minste Oslo og Akershus) er det området i

- Norge der BNP vokser sterkest.
- Stykkogodsveksten kan være «overvurdert» på grunn av økt unitisering av gods, på den måten at gods som tidligere ble handlet som bulk blir klassifisert som stykkogods.

NIBR har trukket fram BNP-vekst som én indikator ved framskrivingene av omlastingen av stykkogods. De baserer seg her på framskrivinger fra Regjeringens forrige langtidsprogram, St meld nr 4 (1992-93)⁴, det såkalte «Basialternativet», som er en langsiktig fortsettelse av det mellomlangsiktige og betydelig mer kjente «Solidaritetsalternativet». Å benytte *framskrivinger/prognoser* for BNP som indikator, føyer ytterligere en svakhet til lista ovenfor. BNP-framskrivingene er i seg selv usikre, og de er basert på en rekke forutsetninger om strukturelle og andre endringer i internasjonal og norsk økonomi, om den økonomiske politikken etc.

En sentral forutsetning for NIBRs framskrivinger er at det *ikke* er kapasitetsmessige skranker som begrenser veksten i Oslo havn. Framskrivingene viser med andre ord hvordan etterspørselen etter transport, eller stykkgodspotensialet, vil utvikle seg under denne forutsetningen.

9.2.1.2 Framskrivingsresultater

Basert på forutsetningene ovenfor har NIBR gjennomført framskrivinger av omlastingen av stykkogods over Oslo havn i fire alternativer. De gir følgende gjennomsnittlige vekstrater:

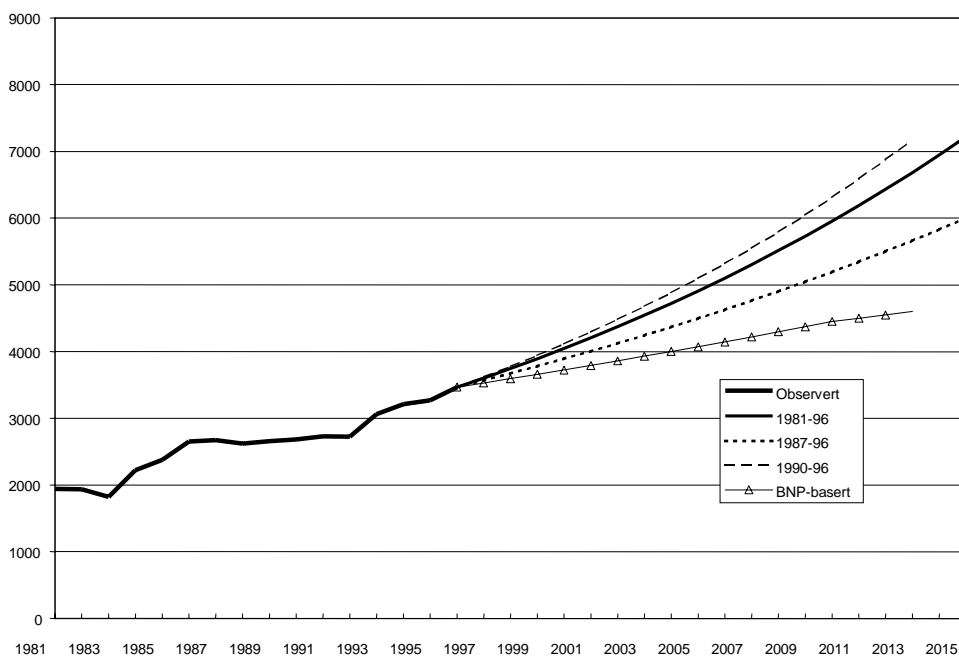
- Basert på omlastingen av stykkogods 1981-1996: 3,9 % p.a.
- Basert på omlastingen av stykkogods 1987-1996: 2,9 % p.a.
- Basert på omlastingen av stykkogods 1990-1996: 4,4 % p.a.
- Basert på BNP-utviklingen i det forrige Langtidsprogrammet: 2,0 % p.a. (fram til 2010) og 1,4 % p.a. (2011-2020).

Figur 9.1 oppsummerer resultatene fra NIBRs framskrivinger av stykkgodsomlasting over Oslo havn. Alle NIBRs alternativer innebærer, per forutsetning, vekst. Alternativene spriker en god del. Differansen mellom høyeste og laveste alternativ er på 3 millioner tonn i 2015, og mer enn ca 4,5 millioner tonn i 2020. I det høyeste alternativet, som er basert på omlastingsvekst i perioden 1990 til 1996, vil omlastingen av stykkogods dobles fram mot år 2015. Ytterligere 2,5 millioner tonn vil i dette alternativet bli omlastet i Oslo havn i 2020. Lavest er BNP-alternativet. Ovenfor er forholdet mellom BNP-vekst og vekst i stykkgodsomlasting generelt og for Oslo havn spesielt, diskutert. NIBR sier i sin rapport at flere forhold tilsier at BNP-alternativet, gitt at Langtidsprogrammet har rett i sine anslag på veksten i norsk økonomi, sannsynligvis *undervurderer* den potensielle veksten i stykkgodsomlastingen i Oslo havn. NIBR mener altså at stykkgodsomlastingen i Oslo havn, når man ikke tar hensyn til eventuelle kapasitetsskranker, vil ligge høyere enn dette alternativet.

NIBR understreker også at det å basere seg på årlige vekstrater som indikatorer ikke nødvendigvis er en god metode. Veksten vil, når tiden går, innebære at omlastingen av stykkogods går mot uendelig. En nærmere gjennomgang av skrankene for vekst burde derfor vært vurdert, med sikte på å kartlegge om disse skrankene befinner seg innenfor planperioden for Strategisk plan for Oslo havn. Den vurdering som gjennomføres av NIBR i forhold

4. Det siste langtidsprogrammet, St. meld. nr 4 (1996-97), forelå ikke før beregningene var helt i sin avslutningsfase.

til kvaliteten på prognosene, er i all hovedsak av kvalitativ karakter. NIBR understreker at fordelingen på transportmidler er viktig, spesielt siden sjøtransporten er i konkurranse med veg- og banetransport på mange strekninger. Videre at transportpolitikken og virkemidler for transportpolitikken i Europa er av betydning, bl a når det gjelder miljøkrav og trafikken på vegene i Europa, samt at kapasitetsbeskrankninger i Oslo havn kan gi en annen fordeling av sjøvegs gods mellom havnene på Østlandet.



Figur 9.1 Omlasting av stykkgoods over Oslo havn. 1000 tonn, observert 1981-1996, NIBRs prognoser 1997-2020 (kilde: Johansen 1997).

Formålet med NIBRs prognoser var å presentere alternative utviklingsbaner for den potensielle veksten i godstomlating over Oslo havn, forutsatt at det ikke er kapasitetsskranker i havnen. NIBR viser til at det er lite som tyder på at de potensielle godsmengdene vil gå ned, men at det er stor usikkerhet om veksttaket. Instituttet har *ikke* foretatt noen detaljert gjennomgang av omlastingspotensialet for ulike varer, bortsett fra at man har skilt mellom de tre hovedtypene stykkgoods, våt bulk og tørr bulk. Gjennomgangen ovenfor har fokusert på stykkgoods, som vil være dimensjonerende for utviklingen og investeringsbehovet i havna i tiden framover.

9.2.2 Oslo Havnevesens prognoser

En intern arbeidsgruppe i Oslo havnevesen (OHV) har, som en del av arbeidet med Strategisk plan for Oslo havn, laget egne framskrivinger for utviklingen i stykkgoodsomlatingen over havna i forlengelsen av NIBRs arbeid (Oslo havnevesen 1997). Arbeidsgruppas rapport er delt i to hoveddeler. Den første delen av notatet (kapittel 1 til 5) tar for seg en rekke indikatorer og sammenlikner

veksten i disse med den historiske utviklingen i stykkgodsomlastning over havna. Den andre delen (resten av rapporten) presenterer prognoser for godsomlastingen.

9.2.2.1 Forutsetninger for prognosene

OHV har benyttet *indikatorer* for å framskrive stykkgodsomlastingen i havna. Historiske vekstrater for godsomlastning er i mindre grad enn hos NIBR benyttet som beregningsgrunnlag, men man har i stedet fokusert på å finne andre indikatorer. Utviklingen på 1980- og 1990-tallet for disse indikatorene er vurdert i forhold til de historiske godsomlastingsstallene. Vurderingen er benyttet som grunnlag for framskrivingene.

På tilsvarende måte som hos NIBR, legger OHV vekt på å finne fram til anslag på hvordan potensialet for godsomlastning i Oslo havn vil utvikle seg. Man har ikke eksplisitt forsøkt å vurdere prognosene for godsomlastning i forhold til kapasitetsutviklingen på havna og eventuelle endringer i konkurranseflatene mellom transportmidler eller i havnestrukturen på Østlandet. Poenget er med andre ord å finne fram til anslag på behovet for havn i Oslo, slik at havnevesenet kan vurdere hvilke investeringstiltak som vil være nødvendige for å kunne betjene det anslåtte behovet. Vurderingene av kapasitetsutvidelsestiltak er diskutert i andre deler av strategiplanarbeidet.

OHV går betydelig mer detaljert (disaggregert) til verks i sitt arbeid enn NIBR. Stykkgodsomlastingen er fordelt på eksport og import, og innenlandsk godsomlastning er skilt fra utenlandsk. Dette gjør at man får et mer detaljert beregningsgrunnlag, og man har benyttet ulike indikatorer for å forklare utviklingen for de ulike transportlinkene. I tillegg har OHV omregnet stykkgodsomlastning til unitiserte laster (TEUs), og i motsetning til hos NIBR er transittgods inkludert i tallene som presenteres..

OHV velger å se bort fra innenriks stykkgodsomlastning, som i Oslo har sunket kraftig på 1980- og 1990-tallet. OHV argumenterer så for at den nå er så liten (71.000 tonn eller 2,2 % av total stykkgodsomlastning i havna i 1996) at den ikke har betydning for prognoseformål.

Det videre arbeidet med å utarbeide prognoser tar utgangspunkt i *indikatorer* som OHV mener er egnet til å forklare utviklingen i omlasting av ulike vareslag. I tillegg har OHV valgt å si noe om hvilke lastebærere som vil dominere framover; for det første vurderer man om den delen av stykkgodset som i dag behandles konvensjonelt vil bli unitisert framover, og for det andre har man vurdert forholdet mellom lo/lo- og ro/ro-transporter.

I motsetning til hos NIBR, har OHV inkludert transittgods i sine prognoser. Det henger sammen med at slik last trenger omlastingsarealer på linje med annet gods.

9.2.2.2 Makroøkonomiske hovedtall fra LTP 1998-2001

OHVs viktigste kilde for indikatorer er Regjeringens langtidsprogram⁵ (LTPs) mellomlangsigte og langsiktige beregninger for norsk økonomi, kalt hhv *Videreføring av Solidaritetsalternativet* (mellomlang sikt) og *Basisalternativet med klimaavtale* (lang sikt). Med utgangspunkt i indikatorer for hhv. BNP, import- og eksportutvikling lager man så tre alternative framskrivinger i en

5. St. meld. nr 4 (1996-97) er her benyttet. Det gir noe ferskere tall enn NIBR har brukt i sin analyse.

mekanisk og en vurdert variant. Det innebærer at man konstruerer tre ganger to (dvs. seks) alternative prognoser. Disse, sammen med NIBRs framskrivinger, legger grunnlaget for en «anbefalt prognose for stykkgodsutviklingen utenriks 1997-2020».

9.2.2.3 Anbefalt prognose

Denne er basert på at importen til Norge av tradisjonelle varer kan være en egnet indikator på stykkgodsimporten over Oslo havn. I tillegg regner man, med utgangspunkt i økt befolkningskonsentrasjon og økt konsentrasjon av økonomisk virksomhet til Osloområdet, med at importveksten over Oslo havn vil ligge noe over den veksten som LTP forutsetter. Man baserer seg på alternativ 2 i den vurderte framskrivingen, som innebærer følgende:

Det legges til grunn at importen av stykkgoods over Oslo havn vokser med 1,5 prosentpoeng mer enn importen av tradisjonelle varer til Norge, og at eksporten av stykkgoods over Oslo havn ligger 0,5 prosentpoeng over eksportveksten for tradisjonelle varer fra Norge. Forskjellen mellom import- og eksportvekst over Oslo i forhold til de nasjonale vekstratene henger sammen med at eksporten over Oslo har vokst relativt sett mindre enn importen (sammenliknet med de nasjonale vekstratene). Siden LTP kun har vekstrater for Norges import og eksport fram til 2005, har OHV selv anslått veksten i stykkgodsimport og -eksport over Oslo havn etter 2005. Dette har de gjort ved å anta at importveksten for Norge vil ligge noe over BNP-veksten, og at eksportveksten framover vil være avtakende. Dette innebærer at veksten i stykkgodsomlastingen over Oslo havn vil avta fra 2005 til 2020.

Når det gjelder eksporten, forutsetter OHV at den vil vokse omtrent som Norges eksport. Dette tilsvarer alternativ 3 i den vurderte framskrivingen.

9.2.2.4 Godsmengdenes fordeling på lastebærere

Et svært viktig spørsmål når det gjelder dimensjonering av de ulike terminaltypene i Oslo havn, er hvordan stykkgodset forventes å fordele seg på ulike lastebærere. De senere år, og da spesielt innenfor de årene OHV har benyttet som utgangspunkt (1980-1996), har en stadig økende andel av stykkgodset vært håndtert som lo/lo- og ro/ro-last (inkludert bilimport) eller i trailere med og uten trekkvogn. Spesielt sterkt har last i containere lo/lo og trailere med egen trekkvogn vokst. Unitiseringsgraden for stykkgoods over Oslo havn (import og eksport) var i 1996 88,6 %.

OHV har vurdert hvordan unitiseringsgraden og fordelingen på ulike transportbærere for stykkgoods vil endre seg i planperioden. Man antar papireksport, som utgjør 37 prosent av konvensjonelt gods i dag, vil bli unitisert, mens øvrig konvensjonelt gods fortsatt vil være konvensjonelt, og ikke vil øke framover.

Trailere uten egen trekkvogn har OHV antatt vil stagnere framover. Lastebiler, vogntog og trailere med egen trekkvogn har man antatt vil vokse med 10 % per år fram til 2001, for deretter å stagnere pga trafikkbegrensninger i Europa. Godsmengder med containere ro/ro og annen ro/ro-last har OHV antatt vil øke som gjennomsnittet fram mot 2020, mens resten av veksten i utenriks stykkgodstransport antas å gå med containere lo/lo.

Den gjennomsnittlige vekten per container varierer mellom de ulike lastebærere og mellom import og eksport. Dette er grunnlaget for å beregne antall containere over de ulike lastebærere og for import og eksport. Differansen

mellom eksport og import for de ulike lastebærere er utgangspunktet for å beregne også antall tomcontainere som handles i planperioden.

9.2.2.5 Prognoseresultater

For det anbefalte prognosealternativet har man sett på hvordan godsmengdene vil endre seg, hvordan fordelingen på ulike lastebærere vil endre seg og hvordan antall containere som handles i havna vil endre seg. Antall containere fordelt på ulike lastebærere vil være avgjørende for hvilken kapasitet som bør bygges ut i havna framover.

Tabell 9.1: Omlasting av utenriks stykkgoods over Oslo havn i følge OHVs 'anbefalte prognose'. Prosentvis årlig vekst.

	1997-2001	2002-2005	2006-2010	2011-2020
Import	5,1	4,8	4,0	3,5
Eksport	4,9	4,3	3,5	3,0

Kilde: Kilde: Oslo havnevesen

Tabell 9.2: Fordeling av stykkgoods etter lastbærer. Oslo havnevesens prognoser.

Lastbærer	1000 tonn 1996	1000 tonn 2020	Endring
Containere over lo/lo og ro/ro terminaler	1332	6007	+ 4675
Trailere med eller uten trekkvogn	1568	2085	+ 517
Annen ro/ro-last (ferjene)	140	369	+ 229
Konvensjonell last	392	248	- 144
Sum	3432	8709	+ 5377

Kilde: Kilde: Oslo havnevesen

Man ser av tabell 9.1 at importen forventes å øke mer enn eksporten. Dette er i tråd med utviklingen de seinere år. I tillegg har OHV forutsatt en noe avdempet vekst over tid. OHV understreker at det å forutsette store vekstrater over lang tid vil medføre at omlastingen på relativt kort tid vil vokse utover det man anser for sannsynlig. Man har med andre ord implisitt tatt høyde for at det finnes terskelverdier for den potensielle etterspørselen etter godsomlastning i havna.

Volummessig innebærer dette at utenriks stykkgodstrafikk over Oslo havn vokser fra 3,4 millioner tonn (1996) via 6,3 millioner tonn (2010) til 8,7 millioner tonn (2020) i planperioden. I 2020 utgjør importen 4,9 millioner tonn og eksporten 3,8 millioner tonn i følge denne prognosen. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på 4 prosent, som er noe over veksten i perioden 1980-1996 (3,9 % p.a.), men lavere enn veksten på 1990-tallet (5,5 % p.a.).

Prognosen for stykkgodsomlastning, sammen med forutsetninger om utviklingen i dennes fordeling på lastebærere, gir fordeling av godsmengdene på lastebærere. Her forutsetter Oslo havnevesen en kraftig økning i containerisering av gods i forhold til vekst i trafikken med trailere med og uten trekkvogn (tabell 9.2).

Andelen containerisert gods antas dermed å vokse fra 39 prosent (1,33 mill. tonn) i 1996 til 69 prosent (6,0 mill. tonn) i 2020 av stykkgodset. Den klart største veksten forventes å komme i lo/lo-trafikken, som øker sin andel fra 18 til 46 prosent av stykkgodset i planperioden (gjennomsnittlig årlig vekst på 8,0 prosent). Andelen av stykkgodset som fraktes med andre lastebærere (trailere med og uten egen trekkvogn, annen ro/ro-last og konvensjonell last) forventes å gå betydelig tilbake, selv om OHV har forutsatt vekst i godsomlastning målt etter vekt også når det gjelder disse lastebærere.

Oslo havnevesen har med utgangspunkt i at veksten varierer mellom import og eksport og mellom ulike lastebærere, beregnet at det i 2020 vil passere 209' TEUs ro/ro (hvorav 25' er tomme⁶), mens det lo/lo vil passere 605' TEUs (hvorav 154' er tomme) i havnen. Totalt gir dette 814,000 TEUs i 2020.

I 1996 passerte 78,5' TEUs ro/ro, mens 174' TEUs passerte lo/lo. Dette illustrerer at OHV forventer dels en betydelig økning i godsmengdene, dels en kraftig vridning fra andre lastebærere til containertrafikk. I gjennomsnitt gir dette en årlig vekst i antall containere i perioden 1996-2020 på 6,7 prosent. Målt i tonnmengder stykkgoods betyr dette at samlet mengde øker fra 3,4 mill. tonn i 1996 til 8,7 mill. tonn i 2020.

Oslo havns prognoser inkluderer containere transportert med ferjene, idet man oppgir et grunnlag på 174,059 containere (TEU) for 1996. Ut fra tabellen ovenfor kan man anslå at ferjene etter prognosen vil frakte omtrent 33,000 TEU i 2020. Dette er ro/ro-trafikk, noe som innebærer at man forventer om lag 186,000 TEUs over ro/ro-terminalene utenom ferjekai. Totalt forventes om lag 780,000 TEUs å bli håndtert over lo/lo og ro/ro terminaler.

OHVs drøfting av usikkerhet er begrenset, man lager ett spesifikt og anbefalt punktanslag for stykkgodsvolumer og antall containere over Oslo havn i 2020. Grunnlaget for å lage ett punktanslag, er en drøfting av alternative indikatorer og alternative framskrivninger. I bakgrunns materialet fra NIBR er usikkerheten i anslagene illustrert ved at man har laget fire framskrivningssalternativer. Dette er i liten grad tatt hensyn til i OHVs strategiplan, her legges det vekt på å planlegge utvikling av havnen med høyde for mulige framtidige containervolumer.

Den forventede formidable økning i antall containere vil innebære store utfordringer med hensyn på å få til en effektiv håndtering, noe som er reflektert i de arealbehov og behov for nye tekniske løsninger som er spesifisert i strategiplanen.

9.2.3 ECONs prognoser

ECONs analyse av Oslo havns betydning for næringsvirksomheten i Oslo er skrevet på oppdrag for Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Analysen er en del av Plan- og bygningsetatens melding til byrådet i Oslo (Fjordby eller

6. Antall tomcontainere er definert som differansen mellom antall import- og eksportcontainere for hver lastebærer.

havneby), der man så på alternativ bruk av arealene i Oslo havn. ECON fokuserer på følgende hovedtemaer:

- Ny sentralhavn, et spørsmål om tid: Her diskuteres potensiell vekst i containervolumer over Oslo havn og mulige konsekvenser for utbyggingmønsteret for havner i østlandsområdet. Fokus er likevel konsekvensene for Oslo havn.
- Kostnadseffekter av ulike havnestrukturer.
- Sysselsettingsvirkninger av Oslo havn.
- Perspektiver på Oslo havns betydning for næringsvirksomheten i Oslo, og havnas betydning i næringslivets logistikkfunksjoner.

Som utgangspunkt for disse vurderingene har man utarbeidet godsprognoser. Disse innebærer en stor vekst i stykkgodsomlastingen i Oslo havn, noe ECON mener kan løses på flere måter. ECON har derfor utarbeidet tre scenarier:

- Fjordbyscenariet innebærer en tidlig utvikling av ny sentralhavn utenfor Oslo. Her fokuseres det på at utbyggingstakten i den nye sentralhavna er av stor betydning for når fjordbyscenariet kan slå til, idet Oslo havn må påta seg godsomlasting inntil den nye sentralhavna er bygget ut.
- Havnebyscenariet innebærer maksimal utbygging av Oslo havn. ECON mente den gang (før OHVs strategiplan forelå) at selv med maksimal utbygging kunne ikke tilgjengelige arealer i Oslo avta hele den potensielle veksten fram mot 2020.
- Fjordbyscenariet, men med samarbeid mellom østlandshavnene: Dette er et alternativ til fjordbyscenariet med tidlig utbygging av ny sentralhavn. I et slikt scenario vil andre havner på Østlandet få en større betydning for håndtering av containergodset.

ECON mener med andre ord at det uansett vil være behov for havneutvikling andre steder enn i Oslo, idet godsprognosene tilsier at kapasiteten, så vel som den potensielle kapasiteten, sprenges i Oslo i planperioden uansett. Dette i motsetning til NIBRs og OHVs prognoser, som ikke fokuserer på utviklingen av kapasiteten i Oslo⁷.

9.2.3.1 Forutsetninger for ECONs godsprognoser

ECON tar utgangspunkt i containerveksten for alle havner på Østlandet når de drøfter etterspørselsveksten framover. De drøfter verken veksten for andre lastebærere med skip eller veksten for andre typer gods. Argumentet er at det er containerveksten som er interessant når det gjelder beslutninger om framtidig infrastrukturbehov og kapasitetsutvidelse i ulike havner. Dette er det samme argumentet som OHV bruker.

I ECONs rapport fokuseres det sterkt på den *usikkerhet* som er knyttet til de prognosene som lages. Man peker på en rekke argumenter som er av betydning for godsomlastingen (containere) og anslår kvalitativt hvilken betydning de har. Eksempler på slike drivkrefter er hos ECON:

- Generell importvekst regnes som den viktigste impulsen. Det understrekes at det er importoverskudd i havnene på Østlandet og at tomme og fulle containere krever samme håndtering.
- Landfordeling av importveksten; man mener at det ligger et vekstpotensial i oversjøiske transporter og i handel med øst- og sentral-Europa.

7. OHVs strategiske plandokument "Transport, havn og miljø. En strategi for miljøvennlig godstransport", Oslo havnevesen 1998, fokuserer naturligvis på dette.

- Økt containerisering, da det fortsatt er et potensial for å containerisere transporter i Europa. Økt containerisering avhenger av at infrastrukturen for å få dette til er til stede også utenfor Norge.
- Oslos rolle som nasjonalt distribusjonssentrum kan bli redusert. Det pekes på at en betydelig del av dette godset redistribueres til andre deler av landet. Samtidig samordner mange store foretak sine sentrallagre for Norge og Sverige i Sverige. Dette kan gi mindre vekst i containertrafikken over Oslo havn.
- En fortsatt raskere befolkningsvekst på Østlandet enn ellers i landet i gjennomsnitt øker godsvolumene over østlandshavnene mer enn den generelle importveksten.

ECON understreker at det er knyttet stor usikkerhet til alle disse punktene. Det innebærer også at det er svært vanskelig å anslå hvor sterk containerveksten vil bli. Denne usikkerheten bør, ifølge ECON, også få konsekvenser for planlegging og gjennomføring av framtidige investeringer i havnene på Østlandet, og da kanskje spesielt i Oslo havn.

9.2.3.2 ECONs hovedkonklusjoner

ECON fokuserer i sin analyse i liten grad på selve prognosene for godsomlasting. De fokuserer mer på usikkerhet og på konsekvenser av en sterk etterspørsvekst for containergods. Nedenfor refereres likevel hva en kan oppfatte som ECONs hovedalternativ og hvilke konsekvenser dette, ifølge ECON, kan få for den framtidige havnestrukturen på Østlandet.

ECON har lagt til grunn en årlig vekst i containervolumene for Østlandet totalt på 5 prosent per år fram til 2010, deretter er veksten forutsatt å være på seks prosent pr. år fram til 2020. ECON har også sett på veksten på lenger sikt, og de har lagt til grunn en årlig vekstrate på fire prosent etter dette. ECON tar utgangspunkt i totale containervolumer for hele Østlandet.

ECON mener at økt vekt på intermodale løsninger vil kunne stimulere containertrafikken over østlandshavnene, men at en del (10 prosent) av den potensielle trafikken i 2020 overføres til distribusjon via sentrallager i Sverige. De har videre forutsatt at omtrent fem prosent av trafikken vil kunne gå med jernbane (en dobling i forhold til i dag).

ECON har ut fra dette i sitt hovedalternativ «middels høy vekst» beregnet et totalt antall containere (TEU) på 989,000 i 2020. Dette bygger på et totalt antall TEU i 1996 på 280,000, herav 160,000 i Oslo. ECON har således ikke inkludert containere transportert med ferjer til Oslo i sitt grunnlag, og heller ikke containere som kommer med ferje til noen av de øvrige havner.

Dersom man legger de samme vekstrater til grunn ut fra den samlede containeromsetning (eksklusive ferjene) i 1997, som var om lag 317,000 TEU, får man et anslag i 2020 på 1070,000 TEU. Man skal være noe forsiktig med å beholde de samme vekstforutsetningene når veksten fra basisåret 1996 til 1997 var såpass mye høyere. Dersom man justerer vekstratene til 5,7 prosent i perioden 2011 til 2020, får man et anslag på omlag 1040,000 TEU, noe utvalget mener kan anvendes som et brukbart anslag basert på ECONs forutsetninger.

ECON går lengst i å vurdere betydningen av usikkerhet for framskrivningene. Her viser man ved noen talleksempler hvor store forskjellene vil bli i 2020 ved ulike alternativer for de årlige vekstratene for containeromlasting. Siden usikkerheten etter ECONs vurdering er høy, bør også dette tas hensyn til i planlegging av en framtidig havnestruktur. Dette innebærer å velge løs-

ninger på kort sikt som vinner tid før endelige beslutninger vedrørende framtidig havnestruktur på Østlandet tas.

9.3 Utvalgets anvendelse av prognosene

9.3.1 Valg av prognose

Selv om usikkerheten i prognosene er stor, må utvalget forholde seg til mulige utviklingsbaner for strømmer av enhetslastet gods over havnene i Oslofjordområdet. Dette gjelder i første omgang den totale etterspørsel mot regionens havner, som er avgjørende for utvalgets vurdering av framtidig kapasitetsbehov og hvordan dette kan løses innenfor ulike scenarier for framtidig havnestruktur. I neste omgang må utvalget ta standpunkt til hvordan framtidig etterspørsel kan tenkes å fordele seg på de ulike havner. Det siste må gjøres for å ha et grunnlag for å vurdere konsekvenser som oppstår ved ulike forutsetninger om tilbudt kapasitet i hver havn.

Det er kun ECONs prognoser som omfatter hele Oslofjordregionen, men her gis ikke prognoser for hver enkelt havn. Oslo havns prognoser (og NIBRs bakgrunnsarbeid) gjelder kun Oslo havn. ECONs og Oslo havnevesens prognoser bygger i tillegg på forskjellige forutsetninger og metoder og er derfor ikke sammenliknbare.

Dette innebærer at de heller ikke kan brukes samtidig, det vil si at prognosen for Oslo ikke kan brukes som et uttrykk for Oslo havns andel av containere innen ECONs totaltall for regionen. Sammenholder man ECONs (justerte) prognose på 1040,000 TEU i 2020 med prognosen for Oslo havn på om lag 780,000 TEU (eksklusive ferjene) finner man for eksempel følgende for 2020:

Det «blir igjen» 260,000 TEU til de andre havnene. Ut fra antallet i 1997 i disse havnene, som var om lag 152,000 (inkludert Tønsberg), gir dette en vekst på 71 prosent fra 1997 til 2020, eller en årlig vekst på 2,3 prosent i gjennomsnitt. For Oslo blir veksten i samme periode 6,9 prosent. Til sammenlikning økte Oslo sitt containeromslag fra 174,000 i 1996 til 183,000 i 1997 (5 prosent vekst), mens de andre havnene (inklusive Tønsberg) samlet økte omslaget fra 118,400 til 152,000 (29 prosent vekst).

Denne sammenlikningen gir som resultat at Oslo havn styrker sin markedsposisjon i sterk grad i forhold til de andre havnene. Tallene ovenfor gir som resultat at Oslo oppnår en markedsandel på 72 prosent i 2020. Oslo havn håndterte i 1996 61,5 prosent av antall containere håndtert i regionens havner. I 1997 var andelen sunket til 55 prosent.

Oslo havnevesen har forutsatt en sterk sentraliseringstendens, uttrykt ved at man forventer at økningen i stykkgodsomsetning over Oslo havn vil være 1,5 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet (som også inkluderer Oslo). Oslos forutsetning om sterkere sentralisering innen regionen innebærer, sett i forhold til ECONs prognoser, at de øvrige havner i Oslofjorden får en vekst (i antall containere) som er langt lavere enn landsgjennomsnittet. Utvalget kan vanskelig se at en slik utvikling innen regionen vil være sannsynlig. Dette illustrerer at man ikke uten videre kan se prognosene i sammenheng.

ECON har for øvrig, mest som et eksempel, også presentert et «sterk vekst» alternativ basert på samme vekstrate for hele regionen som den OVH har beregnet for Oslo. Dette gir et samlet antall TEU på 1,362,000 i 2020 (eksklusive containere transportert på ferjer).

På grunn av den store usikkerheten i prognoser generelt, og i dette tilfellet spesielt, finnes det ikke klare argumenter om at man bør velge det ene alternativet framfor det andre. De reelle alternativene er å anvende ECONs hovedprognose eller å legge Oslo havnevesens prognose til grunn med samme vekstrate i de øvrige havner (noe som tilsvarer ECON «sterk vekst» alternativ).

En anvendelse av samme høye vekstrate i alle havner ville sannsynligvis innebære en større feil. ECON påpeker at en sterkere vekst i Oslo kan være naturlig dersom man fortsatt forventer sentralisering av godsvolumer til Osloområdet. Dersom man mener en slik utvikling er sannsynlig, ville det være feil å anvende samme vekstrate i de andre havnene som i Oslo.

Ettersom utvalget ikke har hatt ressurser til å utarbeide egne prognoser, må man forholde seg til at ECONs prognose er den eneste tilgjengelige prognose for hele regionen. Utvalget har tolket anvendelsen av de foreliggende prognoser som et valg mellom å legge til grunn en prognose som med en relativt stor sannsynlighet favner veksten innefor det tidsperspektiv man har lagt til grunn, og et bilde som mer angir hva man i ytterste konsekvens bør planlegge for.

Utvalget har derfor valgt å legge til grunn ECONs hovedalternativ («middels høy vekst»), med 1997 som basisår, samlet for Oslofjordregionen når det gjelder vurderingen av samlet kapasitetsbehov i regionen framover. Det tilsvarer en årlig vekst på 5 prosent til og med 2010 og 5,7 prosent fra 2011 til 2020 (nedjustert fra 6 prosent, se avsnitt 9.2.3.2). Dette gir følgende antakelse om framtidig containervolum i regionen, eksklusive containere med passasjerferjene til og fra Oslo:

Tabell 9.3: Antatt framtidig containervolum (TEU) i regionen 2008 og 2020.

År	1997	2008	2020
Totalt antall TEU	317,000	542,000	1040,000

Ved selve konsekvensberegningene av endret havnestruktur kan man imidlertid legge inn ulike forutsetninger om framtidig kapasitet og framtidig etterspørsel i Oslo havn. Utvalget har derfor i ett alternativ tatt høyde for også de containervolumer Oslo havnevesen har beregnet for Oslo.

9.3.2 Fordeling av containergods på havnene

Gjennomgangen i kapittel 5 viser at det er mange faktorer som spiller når det gjelder fordelingen av etterspørselen mot hver enkelt havn i framtiden. Den framtidige fordeling kan ikke forutsies, men man kan tenke seg flere scenarier.

For i det hele tatt å kunne gjøre konsekvensberegninger må man forutsette noe om den vekst som vil komme i hver enkelt havn uavhengig av hvilken utbygging som eventuelt skjer i Oslo. Det vil si at for å kunne beregne trafikkoverskudd i Oslo havn i alternativer som innebærer kapasitetsmangel i Oslo, og hva som er ledig kapasitet i hver enkelt av de øvrige havner med hensyn på å kunne avvikle slik trafikk, må man a priori gjøre anslag på hva som er «naturlig tilvekst» i henholdsvis Oslo og de øvrige havner.

Utvalget vil legge til grunn at det i hver enkelt havn vil være et visst vekstpotensiale som dels er lokalt (inkludert økt containerisering i industrivirksom-

heter i havnenes oppland) og dels er knyttet til at hver enkelt havn utvikler sitt tilbud slik at man også i større grad vil kunne tiltrekke seg nasjonalt gods.

Utvalget vil i sine vurderinger legge til grunn to ulike fordelingsscenarier innenfor den antatte totale vekst etter ECONs prognose. I ett framtidsbilde ser man for seg at etterspørselen rettet mot Oslo gradvis vil reduseres til en andel på 50 prosent fram til 2020. I det andre framtidsbildet tar man høyde for at godsmengdene over Oslo havn kan komme til å ligge relativt nært opptil Oslo havns prognose. Det vil si at Oslo i 2020 håndterer 775,000 TEU utenom trafikken med ferjene (stipulert til 33,000 TEU av Oslo havnevesen). For å finne antallet TEU i de øvrige havner er man her nødt til å anvende ECONs prognose sammen med Oslo havnevesens prognose. Dette framtidsbildet innebærer at Oslo håndterer om lag 75 prosent av totalt antall containere eksklusive containere til og fra havnen med ferjene.

Prosentfordelingene uttrykker hvor store andeler av markedet som antas å ville ha henholdsvis Oslo og en av de øvrige havner som primært havnevalg. Det vil si at bildene implisitt også sier noe om forventet regional utvikling og utvikling i transportsystemets utforming og transportkjøpernes tilpasning i logistikksammenheng.

Det understrekes at disse framtidsbildene er eksempler og ikke prognoser. De skal først og fremst være grunnlag for å forstå hvilken størrelsesorden man står overfor med hensyn til konsekvenser for transportarbeid, transportkostnader, fordeling av miljømessige og andre ulemper osv. Spennvidden i disse framtidsbildene uttrykker det man vil anta er et sannsynlig mulighetsområde, men sier samtidig også noe om den usikkerhet man står overfor.

Konsekvensberegningene på grunnlag av disse framtidsbildene vil følgelig også være eksempler. Ved at de to bildene også uttrykker et sannsynlig mulighetsområde for trafikfordeling får man også fram et mulighetsområde for konsekvenser.

9.3.2.1 Framtidsbilde 1

Trafikken antas å vokse noe raskere i havnene utenom Oslo enn i Oslo, på bakgrunn av bl a følgende faktorer:

- En selvforsterkende prosess med bedret tilbud (anløp, fasiliteter, effektivitet) og økt trafikk i de øvrige havner. Herunder det forhold at økt eksport over disse havnene kan gi grunnlag for bedre skipstilbud/lavere kostnader også i import.
- økt containeriseringsgrad, som skjer først og fremst for industrivarer (ferdigvarer og halvfabrikata), i hovedsak utenfor Oslo.

Tabell 9.4: Fordeling av antatt containervolum i 2020 på Oslo og øvrige havner. Framtidsbilde 1.

	1997		2020	
	Oslo	Øvrige havner	Oslo	Øvrige havner
Totalt antall TEU	166,000	152,000	520,000	520,000
Endr. fra 1997 TEU			+ 354,000	+ 368,000
Endr. fra 1997 %			+ 213 %	+ 242 %

Ut fra dette forutsetter man en fordeling med 50 prosent i Oslo og 48 prosent i de øvrige havner i 2020. Dette innebærer en fordeling av antall TEU, eksklusive ferjetrafikken i Oslo, som vist i tabell 9.4.

Tallene innebærer en årlig vekstrate i antall TEU håndtert i Oslo på 5,1 prosent fra 1997 til 2020. For de øvrige havner får man en årlig vekst på 5,5 prosent fra 1997 til 2020.

9.3.2.2 Framtidsbilde 2

Lokal trafikkvekst (trafikk generert i havnenes oppland) forutsettes å være relativt lav. Videre vil økt containerisering antas å skje jevnt i alle havnenes oppland (også for Oslo) og vekst i internasjonalt gods skjer fortrinnsvis i Oslo. Man får en fordeling med omlag 75 prosent i Oslo og 25 prosent i de øvrige havner. Dette innebærer følgende fordeling av antall TEU:

Tabell 9.5: Fordeling av antatt containervolum i 2020 på Oslo og øvrige havner. Framtidsbilde 2.

	1997		2020	
	Oslo	Øvrige havner	Oslo	Øvrige havner
Totalt antall TEU	166,000	152,000	775,000	265,000
Endr. fra 1997 TEU			+ 608,000	+ 113,000
Endr. fra 1997 %			+ 366 %	+ 74 %

Tallene innebærer en årlig vekstrate i antall TEU håndtert i Oslo på 6,9 prosent fra 1997 til 2020. For de øvrige havner får man en årlig vekst på 2,5 prosent fra 1997 til 2020.

9.4 Kapasitet og utbyggingsbehov i framtida

Kapasitetsforhold, planer og begrensninger er behandlet i kapittel 7 (Oslo) og kapittel 8 (øvrige havner). Her skal gis en kort oppsummering av mulig framtidig kapasitet som grunnlag for en sammenlikning med de prognosene som er presentert i dette kapitlet.

Innledningsvis vil man understreke at kapasitet ut fra areal ikke akkurat er et eksakt begrep. Arealutnyttelsen avhenger for det første av i hvilken grad det kommer tilstrekkelig godsmengder. Den avhenger videre av hvordan virksomheten organiseres på arealene, både håndteringsform (lo/lo eller ro/ro) og hvilken stableteknologi som anvendes. Dette er imidlertid kun den teoretiske kapasiteten. Utnyttelsen avhenger av hvordan godsmengdene fordeler seg over sesong, ukedager og døgnet. Her er for det første skipenes anløpsfrekvens og fordeling på ukedager og deler av døgnet viktig, det vil si om det er en jevn strøm av gods eller ikke. Containernes omløpshastighet (eller liggetiden) i havnen avgjør også hvor mange som vil kunne passere gjennom i løpet av et år. Liggetiden er avhengig av mange forhold; spesielt anløpsfrekvens og i hvilken grad havnen anvendes som depot for containere.

Utvalget har derfor lagt vekt på undersøke hvilke arealer som er og vil komme til å være tilgjengelige i de enkelte havner. Beregninger av teoretisk kapasitet er gjort på grunnlag av erfaringstall for arealutnyttelse.

9.4.1 Framtidig kapasitet

Fram til 2008 vil kapasiteten i Oslo økes gjennom utfyllinger ved Sørenga/Lohavn og betydelig økning av arealutnyttelsen ved lo/lo terminalen i Ormsund gjennom investering i nye stablekraner. Dette kan under visse forutsetninger gi en samlet kapasitet på i underkant av 500,000 TEU i 2008. Uten videre utbygging, samt med frigivelse av Filipstad, vil kapasiteten være minst 420,000 TEU i 2020. Etappevis utbygging etter strategiplanen vil gi en total kapasitet som vil godt overstige de 814,000 TEU man forventer å håndtere i 2020. Den mulige kapasiteten vil kunne være en del høyere, uten at man har beregnet dette eksakt. Det vises for øvrig til kapittel 7 med omtale av Oslo havnevesens strategiplan.

Den framtidige kapasitet som legges til grunn i de øvrige havner omfatter kapasitet som eksisterer i dag, tilleggskapasitet som kan bygges ut i løpet av et par år og tilleggskapasitet ut fra foreliggende planer og arealervervelser.

Opplysningene er dels hentet fra eksisterende arealplaner. I en del tilfeller har ikke planene reguleringsmessig status, men inngår i havnenes strategiplaner.

Utvalget må her gjøre forutsetninger om at opplysningene er pålitelige og realistiske, og at foreliggende planer i hovedsak kan realiseres innen en tiårsperiode, og senest innen 2020. Det vil si at infrastrukturproblemer, miljøproblemer etc er løst tilfredsstillende og at planene gis rettskraftig status etter plan- og bygningsloven.

Det vises ellers til kapittel 8 med omtale av de enkelte havner og innhold i og status for utvidelsesplaner.

Totalt sett står man overfor en samlet mulig kapasitet i de havner som her er nevnt som vist i tabell 9.6.

Tabell 9.6: Mulig kapasitet i de enkelte havner utenom Oslo.

Havn	Ant. TEU 1997	Maksimal kapasitet i dag	Samlet planlagt areal i dekar	Forutsatt teknisk arealutnyttelse	Mulig framtidig kapasitet TEU
Borg	33600	105000	385	0,6 TEU/m ²	230000
Moss	32200	35000	70	1,0 TEU/m ²	70000
Halden	25000	30000	30000		
Drammen	600	20000	150000		
Tønsberg	5000	15000	20000		
Larvik	13500	40000	210	0,7 TEU/m ²	150000
Grenland	42000	190000	490	1,0 TEU/m ²	490000
Sum	151900	425000	1130000		

Noter:

Halden har planer om utvidelse til en kapasitet på 75,000 TEU. Denne utvidelsen er relatert til planlagte utvidelser av produksjonen ved Saugbrugsforeningen. Utvalget vurderer det slik at denne eventuelle økning i trafikken ikke ligger inne i ECONs prognoser, og har derfor ikke tatt med kapasitet utover det som foreligger per i dag.

Tønsberg havnevesen opplyser at framtidig kapasitet vil være 20,000 TEU. I utvalgets beregninger regnes det ikke med ledig kapasitet til annet gods enn det som vil være lokalt.

Utvalget har ikke kunnet gjort noen egen vurdering av de kapasitetstall havnene oppgir for de gjeldende arealer. Det er imidlertid av forsiktighetshensyn satt en maksimalgrense på 1,0 TEU per m² per år, selv om det i enkelte havner i dag (for eksempel Moss) opereres med høyere utnyttelsesgrad.

På sikt vil det med stor sannsynlighet kunne utløses større kapasitet i disse havnene enn det som framgår av tabellen, dels ved utvidelse av arealer og dels ved bedre arealutnyttelse gjennom innføring av effektive kransystemer slik det for eksempel er presentert i Oslo havns strategiplan. Med en gjennomsnittlig arealutnyttelse på 1,0 ville man nådd opp i en samlet teoretisk kapasitet på omtrent 1,350 millioner TEU.

Disse forhold er i noen grad trukket inn i diskusjonen rundt tidsperspektivet utover 2020 (se kapittel 10).

9.4.2 Konklusjoner

Et hovedmål med havneutvikling i Oslofjordregionen er å sikre at det er tilstrekkelig kapasitet til å avvikle den trafikk som forventes. Samtidig skal det tas hensyn til vidt forskjellige mål som næringslivets behov og konkurransevne (herunder krav til kostnadsnivå og effektiv logistikk i transportene), transportsystemets funksjon for regional utvikling, areal- og miljøspørsmål i de berørte områder i hver by, og trafikkavviklingen på hovedvegnett og jernbanenett.

De foreliggende prognoser indikerer en trafikk i regionens havner i år 2008 på om lag 540,000 TEU, eksklusiv ferjetrafikken i Oslo. De foreliggende muligheter for kapasitetsutvidelser tilsier at det rent teknisk ikke vil være noe kapasitetsmangel i Oslofjordhavnene på dette tidspunkt. Det er heller mulighet for en betydelig overkapasitet dersom de enkelte havner realiserer sitt utvidelsespotensiale i denne perioden.

Mot 2020 kan trafikken forventes å øke til over 1 million TEU. På grunn av usikkerheten i anslagene bør man planlegge en samlet kapasitet som er en del høyere enn dette. Kapasitetsbehovet kan teoretisk sett dekkes helt i havnene utenom Oslo i 2020, men ikke i mer enn et par år utover dette uten at man øker arealkapasiteten og/eller øke arealutnyttelsen ved hjelp av ny håndteringsteknologi i disse havnene.

Det ser altså ut til at det rent teknisk sett kan foreligge tilstrekkelig kapasitet til å ta forventet trafikkvekst fram mot 2020, avhengig av om og når de foreliggende planer realiseres. Store arealutvidelsesmuligheter finnes spesielt i havnene Borg, Larvik og Grenland. Det vil imidlertid kreve store investeringer i nytt areal og godshåndteringsutstyr. I tillegg vil det være påkrevet med omfattende forbedringer av infrastrukturen til og fra noen av havnene.

Kapittel 10

Alternativer for framtidig havnestruktur**10.1 Tidsperspektiver**

Utvalget legger i utgangspunktet til grunn tre ulike tidsperspektiver, kort sikt mellomlang sikt og lang sikt for den framtidige havnestruktur. Tidsperspektivene er for det første knyttet opp til prognoser for trafikkutvikling og til planlagte kapasitetsutvidelser i de enkelte havner. I denne sammenheng er Oslo havns strategiplan en spesielt sentral føring, siden denne angir tidspunkter for konkrete tiltak. De andre havnenes strategiplaner og planer ellers for utvidelser er i liten grad knyttet til bestemte tidspunkter, men antas å kunne gjennomføres på relativt kort sikt om nødvendig.

Et sentralt premiss for utvalgets vurderinger er hvordan veksten i godsmengder kan forventes å utvikle seg, det vil si hvilke trafikkmengder man når på ulike tidspunkter. Utvalget har vært opptatt av å sammenlikne framtidig kapasitet og forventede trafikkmengder og har tilpasset tidshorisontene til på forhånd antatt "kritiske" tidspunkter med hensyn til trafikkavvikling, da det er en helt sentral forutsetning for utvalget at det må foreligge tilstrekkelig havnekapasitet framover.

Utvalget har også lagt vekt på at alternative løsninger vil kreve tid for å kunne realiseres, dette inkluderer også nødvendige infrastrukturtiltak i havnenes nærområder. Dessuten at valg av løsninger på ett tidspunkt vil legge føringer for valg av løsninger på senere tidspunkter. Særlig vil beslutninger om utvikling av Oslo havn påvirke de øvrige havners rolle.

Det mest kortsiktige perspektiv omfatter det første tiåret, det vil si fram til omtrent 2008-2010. På bakgrunn av vedtatte planer (inkludert effektivisering av arealbruk på nåværende arealer) i Oslo, samt ut fra potensiell kapasitet i de øvrige havnene på kort sikt, ser utvalget at man innenfor dette tidsperspektivet vil kunne ta unna den forventede trafikkvekst uten større utbyggingstiltak (se kapittel 9). 2008 vil også være det tidspunkt da Oslo havnevesens planer om større utvidelser av havnearealene i Kongshavn og ved Ormsund/Bekkelaget forutsettes igangsatt.

Det mellomlange, og mest sentrale perspektivet i utvalgets vurderinger, omfatter perioden fram til omkring 2020. Da nærmer man seg slutten på foreliggende planhorisonter. Tidshorisonten i Oslo havns strategiplan strekker seg fram til dette året, likeledes de foreliggende ulike prognoser. Oslo kommunes utredning "Fjordby eller havneby?" opererer også i hovedsak med samme planhorisont, selv om scenariebeskrivelsene er tidfestet til 2025.

Det tredje tidsperspektivet strekker seg utover 2020. Omkring dette året vil mulighetene for økt kapasitet i Oslo være relativt små, i hvert fall arealmessig. ECON antyder i sitt prognosearbeid at den årlige vekst i antall containere vil ligge på 4 prosent etter 2020. Utvalget har vurdert forventet trafikk utover 2020, men har i liten grad diskutert løsninger utover det som i dag er kjent som mulig framtidig kapasitet i regionen.

10.2 De alternativer utvalget har vurdert

10.2.1 Hovedalternativer

Utvalget så i det opprinnelige arbeidsopplegg for seg følgende tre hovedalternativer i tidsperspektivet fram til 2020:

1. Utvikling av Oslo havn i forhold til framtidige krav fra brukerne til effektivitet og kapasitet, med ivaretagelse av dagens havnefunksjoner.
2. Andre havner overtar gradvis et antall av dagens funksjoner i Oslo havn gjennom utvikling av konkurransedyktige, spesialiserte transportløsninger.
3. Etablering av en ny havn for enhetslaster innenfor rammen av et regionalt samarbeid.

Det har i utvalgets arbeid blitt klart at de tre skisserte alternativene innebærer et mulighetsområde som rommer fire tenkelige scenarier:

1. Utvikling av Oslo havn i forhold til framtidige krav fra brukerne til effektivitet og kapasitet. Det vil si at det kan legges opp til en utbygging innenfor rammen av havnevesenets strategiplan.
2. Begrenset utbygging av Oslo havn, med vekt på utvikling i de øvrige havner i regionen for å sikre nødvendig kapasitet og konkurransedyktige tilbud.
3. Håndtering av enhetslaster opphører på sikt i Oslo havn, og nødvendig kapasitet sikres gjennom etablering av en ny havn for enhetslaster.
4. Håndtering av enhetslaster opphører på sikt i Oslo havn, og nødvendig kapasitet bygges ut i de øvrige havner i regionen.

Det forutsettes i alle alternativer at ferjetrafikken i Oslo havn opprettholdes. På kort sikt forutsetter utvalget at Oslo havn håndterer enhetslaster som beskrevet i strategiplanen fram til og med 2008. Utvalget mener at de tiltak som dette omfatter bør gjennomføres som planlagt. Dette gjelder i hovedsak utbygging av Filipstad ("Filipstad light"), utfyllinger i Lohavn i sammenheng med ny vegløsning i Bjørvika, omdisponering av arealer på og ved Sjursøya og innføring av skinnegående stablekraner i Ormsund.

Skjematisk kan alternativene for endret havnestruktur skisseres slik, med utgangspunkt i utbyggingsgrad i Oslo havn:

Tabell 10.1: Alternativer for utbygging av kapasitet i Oslofjordregionen

2008	2009 – 2020
	Alt 1: Utbygging etter Oslo havns strategiplan
Utbygging etter Oslo havns strategiplan	Alt.2: Begrenset utbygging i Oslo havn, forsert utbygging i øvrige havner
	<i>Gradvis nedleggelse av containerhåndtering i Oslo:</i>
	Alt.3: Etablering av ny havn for enhetslaster
	Alt.4: Nødvendig kapasitet bygges ut i eksisterende havner

Når det gjelder konsekvenser og muligheter ved de enkelte alternativer, er det utvalgets oppfatning at man her står overfor aktører som hver for seg velger de løsninger som er best for hver enkelt.

10.2.2 Alternativ 1: Utbygging av Oslo havn innenfor rammen av strategiplanen

Dette alternativet innebærer at Oslo havn bygges ut i henhold til Oslo havnevesens strategiplan med en tidshorison fram til 2020. Alternativet innebærer konsentrasjon av containerhåndtering i de østlige havneavsnitt og avvikling av virksomheten på Filipstad innen 2020.

Sydhavna (med Ormsund) utvikles videre til hovedterminal for lo/lo. Samlet operativt areal vil i 2020 være 385 dekar. Dette innebærer en utfylling på om lag 145 dekar. Utfylling starter i perioden 2009 til 2013, anlegget ferdigstilles i hovedsak før 2019.

Arealene for kombiterminal i Kongshavn utvides videre, med en samlet utfylling på 145 dekar. Dette gir et samlet areal på om lag 300 dekar i dette havneavsnittet.

Filipstadterminalen er etter strategiplanen ute av bildet som havneareal i 2020, og likeledes virksomhetene som leier arealer der. Dette frigjør om lag 140 dekar til byformål, men forutsetter i henhold til strategiplanen at det skjer en utbygging i de østlige havneavsnitt som planlagt.

10.2.3 Alternativ 2: Begrenset utbygging i Oslo havn

10.2.3.1 Foreslått havneareal

Utvalget har vurdert flere alternativer for begrenset utbygging, hvor poenget i forhold til alternativ 1 er å begrense det samlede areal for containerhåndtering. Det er lagt vekt på et alternativ som reduserer behovet for utfyllinger i sjøen og reduserer lokale ulemper (støy, trafikk med mer) ved høyt omlastningsvolum. Dette har gitt et alternativ som innebærer at man gjennomfører tiltak som angitt i strategiplanen fram til og med 2008.

Det vil si at utbyggingen av Oslo havn etter strategiplanen med noen mindre unntak "fryses" etter dette året. Det vil si at fase 1 (hovedrapporten side 77) gjennomføres med noen små unntak (se nedenfor). Det forutsettes at Filipstad likevel frigis til byutviklingsformål innen 2020.

Alternativet omfatter utfylling av områder ved Lohavn, som forutsatt i planen for perioden 1998-2008 (fase 1). Ved Kongshavn begrenses utfyllingene til det som er forutsatt igangsatt før 2008, samt mindre utfyllinger mot Grønli (fase 2, forutsatt igangsatt 2009-2013).

I tilknytning til lo/lo-havnen i Ormsund/Bekkelaget begrenses utfyllinger til bassenget mellom Bekkelagskaia Nord og Sjursøya (fase 1), og det forutsettes at 110 dekar i nåværende oljehavn omdisponeres til containerareal. Dette innebærer også utfylling av om lag 32 dekar til ny oljehavn på Sjursøya. Alternativet omfatter utfylling i bassenget mellom Sjursøya og nordre Bekkelagskai i perioden fram til 2008 (operativt havneareal omtrent år 2014). Til sammen gir dette om lag 240 dekar pluss arealet mellom Sjursøya og nordre Bekkelagskai (som utgjør anslagsvis 35-40 dekar).

I Kongshavn etableres en kombiterminal som forutsettes anvendt til ulike formål tilknyttet håndtering av stykkgoods, innenfor de foreslåtte begrensninger med hensyn til innvinning av nytt areal mot sjøen.

Alternativet impliserer at man øker arealutnyttelsen som forutsatt ved å innføre ny stablekranteknologi i Ormsund/Bekkelaget. Det vil si at det installeres skinnegående stablekransystemer (Rail Mounted Gantry kran) på Kneppeskjærsutstikkeren og på Ormsundkaia, samt at containerdepotene flyttes ut fra området.

10.2.3.2 Vurdering av kapasitet

I 2008 vil man i Ormsund/Bekkelagsområdet ha et areal for lo/lo-håndtering på om lag 240 dekar totalt. Oslo havnevesen angir at en kapasitet på om lag 300,000 TEU (arealutnyttelse 1,25) vil være rimelig dersom trafikken fordeler seg jevnt over uken. Det er imidlertid mulig å kunne øke denne utnyttelsen betraktelig, jf Oslo havnevesens målsetning om å doble utnyttelsen av tilgjengelige arealer. På sikt bør man kunne nå opp i en utnyttelse på 1,6-2,0 TEU per m² per år dersom mest mulig av arealene er produktive, blant annet ved å unngå depoter av tomme containere i selve containerhavnen.

For ro/ro havnen ved Sørenga/Lohavn legger utvalget til grunn en arealutnyttelse på 0,8 TEU per m² per år som et rimelig mål. Med 156 dekar til rådighet tilsvarer dette en kapasitet på drøyt 120,000 TEU per år.

Samlet vil kapasiteten altså med rimelig grad av sikkerhet kunne være om lag 420,000 TEU. Fram mot 2020 vil det med kraftig vekst i trafikken være grunn til å tro at høyere arealutnyttelse er mulig, særlig i Ormsundterminalen. I konsekvensberegninger (kapittel 10) har imidlertid utvalget av forsiktighetshensyn lagt til grunn en samlet kapasitet på 400,000 TEU.

Utvalget er oppmerksom på at Oslo havnevesens strategiplan er presentert som en helhetlig plan i flere etapper, som omfatter arealer og planløsninger både for enhetslastet gods, bulkgoods og operatørvirksomhet. Utvalget mener likevel man kan etablere akseptable, men begrensede, løsninger for enhetslastet gods med sikte på en hensiktsmessig godshåndtering også etter 2008 innenfor de begrensede arealtilganger som dette alternativet innebærer.

Et særskilt problem er forholdet mellom arealer til henholdsvis lo/lo og ro/ro håndtering. Dette forutsettes etter det utvalget kan forstå å være løsbart med den trafikkmengde strategiplanen forutsetter fram mot 2008. Problemet med å tilpasse kapasiteten til fordelingen av trafikk på lo/lo og ro/ro vil imidlertid senere kunne bli mer påtrengende ved en nedlegging av kapasiteten på Filipstad. En tilfredsstillende løsning forutsetter i så fall at arealene til stykkgodshåndtering ved Sørenga/Lohavn, Kongshavn (kombiterminal) og i Ormsund/Bekkelaget kan omdisponeres i takt med utviklingen i markedets bruk av henholdsvis lo/lo og ro/ro baserte skip. Denne utviklingen antas for øvrig også å bli påvirket av tilbudet i de øvrige havnene i Oslofjordregionen.

10.2.4 Alternativ 3 og 4: Ophør av containerhåndtering i Oslo havn

Det kan tenkes flere alternativer for en styrt avvikling av containervirksomheten i Oslo havn. Et aktuelt scenario er å legge opp til en utbygging som gir den kapasitet havnevesenets strategiplan angir fram til 2009. Aktivitetene trappes gradvis ned mellom 2015 og 2020. Utvalget mener at en slik overgangssordning vil kunne være økonomisk forsvarlig og også være bedre ut fra næringslivets behov enn å stoppe all utbygging etter at "Filipstad light" er gjennomført. Utvalget mener for øvrig at det er gunstig med en såpass lang overgangsperiode for å sikre en planmessig utbygging i hver av de øvrige

havner. Det vil si at man løpende tilpasser seg behovet for utbygging i selve havnen og tilrettelegging av øvrig infrastruktur.

10.2.4.1 Etablering av ny havn for enhetslaster

Utvalget ser det slik at opprettelse av en ny havn for enhetslaster i Oslofjorden kun kan være aktuelt som avlastningshavn for Oslo, og kun dersom håndtering av enhetslaster i Oslo havn – eksklusive utenlandsferjene - på sikt opphører. En slik havn vil da ha som siktemål å overta de funksjoner Oslo havn i dag ivaretar som lokal og nasjonal havn for containerlast ro/ro og lo/lo.

Utvalget har derimot ikke vurdert nærmere en ny havn som skulle ha som formål å samle all containertrafikk i Oslofjorden. Ut fra sjøtransportens miljømessige egenskaper samt behovet for markedsmessig nærhet anses et slikt alternativ som en dårlig løsning for sjøtransporten i Oslofjorden. Det vil også være klare økonomiske og organisatoriske innvendinger mot et slikt prosjekt, samt at man sannsynligvis ville stå overfor et svært vanskelig lokaliseringsspørsmål. Det alternativet utvalget har vurdert er derfor en havn som i første rekke skulle fungere som avlastningshavn for Oslo.

En ny havn for enhetslaster – som nødvendigvis må ligge utenfor Oslos grenser - må eventuelt opprettes innenfor rammen av et regionalt samarbeid dersom finansiering, eierskap og drift skal kunne skje innenfor bestemmelsene i nåværende Havne- og farvannsløp.

10.2.4.2 Utbygging av kapasitet i de øvrige havner

Ved en nedlegging av containerhåndtering i Oslo havn er det etter utvalgets vurdering et høyst relevant alternativ å utnytte mulig kapasitet i de øvrige havner innenfor de tidsperspektiver utvalget har lagt til grunn. Det vil si at havnene bygges ut etter hvert som etterspørselen etter havnetjenester i regionen øker. Ut fra de prognoser som utvalget forholder seg til tyder havnenes arealmessige kapasitetspotensiale per i dag på at det *vil kunne være* tilstrekkelig kapasitet til å sikre en trafikkavvikling fram mot 2020.

10.3 Vurdering av alternativene i forhold til kapasitetsbehov i ulike tidsperspektiv

Hva de skisserte løsninger innebærer med hensyn til utbygging, er avhengig av de antakelser om framtidig trafikk i Oslofjordregionen som utvalget har måttet forholde seg til (kapittel 9). Realismen i de enkelte alternativer er i første omgang knyttet til i hvilken grad samlet kapasitet i de enkelte foreslåtte alternativer (inkludert forutsetninger om utbygging i Oslo) samsvarer med forventet trafikk på ulike tidspunkter.

Spørsmålet om fordeling av trafikkvekst på Oslo havn og de andre havner berører i utgangspunktet ikke vurderingen av samlet kapasitet i forhold til total trafikk. For eksempel vil lav vekst i Oslo og tilsvarende høy i de andre havner føre til at ledig kapasitet i disse havnene blir mindre, men samtidig blir avlastningsbehovet mindre. På samme måte vil høy vekst i Oslo gi større avlastningsbehov men samtidig høyere ledig kapasitet i de andre havnene.

Derimot vil beregnet mengde gods som ikke "får plass" i Oslo og dermed må finne andre havner være avhengig av hvilke forutsetninger man gjør om etterspørselsvekst rettet mot henholdsvis Oslo og de øvrige havner. Videre vil differansen mellom kapasiteten og det som vil være "naturlig" vekst i hver

havn være en viktig premiss for fordelingen av trafikk som ellers ville gått over Oslo på de øvrige havner. Dette vil igjen påvirke konsekvenser av endrete godsstrømmer i form av endret utslipp, transportkostnader, miljøbelastninger i de berørte områder osv.

Med utgangspunkt i en prognose på 542,000 TEU i 2008 og 1,040,000 TEU i 2020, og en mulig kapasitet på drøyt 1,1 million TEU i havnene utenom Oslo (se kap 9.4.1), er kapasitetssituasjonen i regionen i de ulike alternativer vurdert. Spørsmålet om endring i godsstrømmene som følge av eventuell kapasitetsmangel i Oslo i de enkelte alternativer er berørt i dette kapitlet, men vil i hovedsak bli drøftet i kapittel 11 om konsekvenser av alternativene.

Det bør i denne sammenheng tas i betraktning at de ulike scenarier for Oslo havn representerer sterke føringer for utbygging i de øvrige havner. Nedlegging av containerhåndtering i Oslo havn vil innebære at kapasitetspotensialet i de øvrige havner utløses innen 2020. Full utbygging av Oslo havn vil derimot gjøre det mer risikobetont å gjennomføre de foreliggende planer og strategier i de øvrige havner. Usikkerhet med hensyn til trafikkvekst vil kunne føre til at utbyggingsplaner i de øvrige havner reduseres, utsettes eller skrinlegges.

10.3.1 Alternativ 1: Utbygging av Oslo havn innenfor rammen av strategiplanen

Dette alternativet vil si full utbygging i henhold til havnevesenets strategiplan. Alternativet innebærer at det verken i 2008 eller i 2020 vil oppstå noen kapasitetsproblemer i regionen. Med en utbygd kapasitet i regionen på minst 2,0 millioner TEU årlig vil det ikke oppstå kapasitetsproblemer innen en ytterligere tidsramme på 15 år (under ECONs forutsetning om 4 prosent samlet vekst årlig i regionen etter 2020), uten at noen av havnene bygges ut utover det som er kjent av planer i dag.

10.3.2 Alternativ 2: Begrenset utbygging av Oslo havn

I 2008 vil det ikke være kapasitetsmangel i regionen selv med begrenset utbygging i Oslo havn, forutsatt at havnene klargjør deler av sitt potensiale. Fullt utbygd er dette potensialet om lag dobbelt så stort som forventet trafikk (antall TEU) i regionen i 2008. Det vil heller ikke være kapasitetsmangel i Oslo dersom man bygger ut kapasiteten som angitt i strategiplanen. Kapasiteten vil, som forutsatt i strategiplanen, være bygget ut tilstrekkelig til å møte også den etterspørsel som forutsettes i Oslo havns prognoser.

I 2020 vil samlet kapasitet i regionen være på minst 1,55 mill TEU, eller omlag 500,000 TEU over antatt trafikk i 2020. Med en vekst på fire prosent vil det kunne oppstå kapasitetsproblemer i regionen omkring 2030, ut fra dagens forutsetninger om framtidige arealer og den anbefalte utbygging i Oslo. Kapasitetsproblemer kan imidlertid på relativt lang sikt kunne løses ved høyere utnyttelse av arealene i de øvrige havner.

Begrenset utbygging i Oslo vil kunne medføre at kapasitetsmangel inntreffer i Oslo før 2020 (avhengig av hvilket framtidsbilde som inntreffer), noe som etter hvert vil føre til overføring av trafikk til andre havner. Det vil si at størstedelen av veksten i trafikk mot 2020 (og etter) må tas i de øvrige havner i regionen.

Alternativet innebærer altså at det er nødvendig å øke kapasiteten i de øvrige havner. Havnenes kapasitetspotensiale (i henhold til det som er presen-

tert i kapittel 9) tilsier at dette kan gjennomføres innenfor rammen av disse havners konkrete utbyggingsmuligheter.

10.3.3 Alternativ 3 og 4: Ingen containerhåndtering i Oslo

Det er vanskelig å tenke seg at full nedleggelse av Oslo havn vil skje før 2020, blant annet på grunn av vedtaket om Filipstadutbygging (utgår tidligst i 2017) og fordi en avvikling også i øvrige havneavsnitt vil måtte strekke seg over tid. For dette alternativet er følgelig 2020 et realistisk tidsperspektiv for gradvis regulering ned til null containeraktivitet. Dette vil innebære at det ikke gjøres noen utvidelser av arealene i østhavna utover utfylling ved Sørenga/Lohavn. Situasjonen i 2008 vil dermed tilnærmet være som i alternativ 1 "begrenset utbygging av Oslo havn". Mellom 2008 og 2020 får man en gradvis overføring av gods fra Oslo til de øvrige havner.

10.3.3.1 Etablering av en ny havn for enhetslaster

Med nedlegging av trafikken i Oslo vil man, i dette alternativet, måtte planlegge en havn som skal være operativ fra 2020. En slik havn forutsettes å ha et kapasitetspotensiale som sikrer dekning av havnebehovet et godt stykke utover 2020. Med fire prosent årlig vekst (ECON) vil det være behov for en samlet kapasitet i regionen tilsvarende 2,2 mill TEU per år omtrent i 2040. Der som utvidelse av kapasiteten i de øvrige havner for eksempel begrenses til foreliggende planer per i dag vil en ny havn på dette tidspunktet måtte ha en kapasitet på noe over 1 million TEU per år.

10.3.3.2 Overføring av all håndtering av enhetslastet gods til de øvrige havner

Kapasiteten i havnene utenom Oslo vil ut fra det man relativt sikkert vet i dag om utvidelsesmuligheter og -planer kunne nå 1130,000 TEU årlig. Det innebærer at kapasiteten vil være sprengt et par år etter 2020.

Kapasitetstallene i havnene er angitt ut fra en gjennomsnittlig arealutnyttelse (maksimalt 1,0 TEU per m²) som tilsier bruk av stableteknologi som i dag, det vil si uten stablekraner av den type som for eksempel planlegges innført i Oslo østhavn. Med innføring av slik teknologi i de presumptivt største framtidige containerhavnene (Grenland, Larvik, Borg) vil kapasiteten teoretisk sett kunne økes betraktelig (se kap 9.4.1). Uten relativt omfattende ytterligere økninger av kapasiteten i disse havner vil det imidlertid ikke være tilstrekkelig kapasitet i regionen noe særlig utover 2020, ut fra foreliggende kapasitetsreserver.

10.3.4 Nærmere om trafikk- og miljømessig kapasitet

Alternativ 2 og 4 impliserer at ekstra trafikk- og miljømessige problemer som vil oppstå i havnene utenom Oslo må løses tilfredsstillende. Denne forutsetningen er mer kritisk jo lavere kapasitet man ender opp med i Oslo havn. Tilfredsstillende løsning i denne sammenheng må bety at disse problemene ikke antar dimensjoner som er uakseptable i de berørte områder. Forutsetningen om at planene i de øvrige havner lar seg gjennomføre innenfor samfunnets krav til miljø, trafikkbelastning i tettbygde områder osv er sannsynligvis mest kritisk når det gjelder Grenland, hvor antatt kapasitetsøkning innebærer at havnen tar over halvparten av trafikken i regionen dersom Oslo ikke utbygges. Den er noe mindre kritisk i de andre havnene.

Utvalget har kartlagt mulige slike problemer i de ulike havner. På bakgrunn av denne kartleggingen og foreliggende planer for utviklingen av trafikken til og fra havnene er utvalgets vurdering at disse forutsetninger kan oppfylles dersom de skisserte løsninger fullt ut gjennomføres.

10.4 Organisering av havnevirksomheten i de ulike alternativer

Dagens organiseringsmodell innebærer at de viktigste havnene konkurrerer mot hverandre om deler av trafikken. Det finnes flere eksempler på interkommunalt samarbeid i regionen (Borg, Grenland, Drammen). Spørsmålet er likevel om dette er en hensiktsmessig struktur, både generelt og med tanke på situasjonen ved gjennomføring av de ulike alternativene.

Det er flere grunner til at utvidet samarbeid kan være nødvendig for å få til gode løsninger i Oslofjordregionen. Større havneenheter (større havnedistrikter) kan være en forutsetning for at man skal kunne takle en situasjon hvor containervirksomheten i Oslo havn begrenses eller nedlegges. Utvalget mener at utvidet samarbeid må til for å sikre at havnene blir utbygd for å klare den økte trafikken på en rasjonell måte. Det dreier seg her om å sikre den nødvendige finansielle plattform og fordele den økonomiske risiko ved å etablere moderne enhetslasthavner med tilstrekkelig kapasitet og rasjonelle driftssystemer.

Generelt vil samarbeid i form av større enheter (havnedistrikter) kunne gi markedsmessige fordeler gjennom utvidet spesialisering, samarbeid om markedsføring med mer. Dette vil igjen kunne sikre høyere transportkvalitet for vareeierne, mer rasjonell drift for havneoperatørene og mer rasjonelle ruteopplegg for rederiene. Dette er forhold som vil bidra til at havnene sikrer seg økt aktivitet gjennom styrket konkurranseevne.

Samtidig skal hensynet til konkurranse i sjøtransport og mellom havnene ivaretas. Samarbeid er ikke en tilstrekkelig betingelse for rasjonell og resurseffektiv produksjon av havnetjenester. Reell konkurranse gir flere incitamenter til effektiv drift, men er heller ikke noen tilstrekkelig betingelse. Havnelovens bestemmelser om at havnens midler kun kan brukes til havneformål innebærer begrensede incitamenter for rasjonelle investeringer og riktig prising av tjenester ved at kapitalen ikke har noen alternativ anvendelse (det vil si utenom havnedrift). Til tross for, eller kanskje helst på grunn av dette, bør man tilstrebe at både fordeler ved samarbeid og fordeler ved konkurranse utnyttes. Uansett hvilket alternativ som velges for ny havnestruktur vil det være et mål å få til en mer hensiktsmessig balanse mellom konkurranse og samarbeid.

Interkommunalt samarbeid betyr at det geografiske mulighetsområde for investeringer sett fra hver enkelt havns utvides. Dette øker fleksibiliteten med hensyn til å benytte tilgjengelige midler til havneformål til spesialisering av havnefunksjoner, eventuelt omlokalisering av bestemte typer havnevirksomhet.

Utvalget er av den oppfatning at et utvidet samarbeid vil være ønskelig uansett alternativ utvikling i de enkelte havner. Det er likevel klart at alternativene med begrenset utbygging eller nedleggelse i Oslo havn må *forutsette* et utvidet samarbeid mellom havnene.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i en geografisk inndeling. En aktuell mulighet for samarbeid innenfor en forpliktende modell er en "østhavn" som

omfatter Borg, Halden og eventuelt Moss, og en "vesthavn" som omfatter Larvik og Grenland.

Drammen havn er i dag relativt høyt spesialisert. Havnen har ubetydelig containertrafikk, men det er gitt klarsignal for en betydelig kapasitet i nær framtid (150,000 TEU). Utvalget mener at havnen bør utvikle sine spesialområder i et samarbeid med i første rekke Oslo. Det er utvalgets oppfatning at det i dag skjer en klar arbeidsdeling mellom i første rekke Drammen og Oslo, og at dette også vil kunne gjelde containerhåndtering. Uansett alternativ bør det derfor på sikt kunne ligge til rette for et samarbeid mellom Oslo og Drammen havnedistrikter på et formelt grunnlag.

Medregnet Oslo/Drammen ser utvalget etter denne modellen for seg tre hovedhavneområder for håndtering av enhetslastet gods. Hensikten er å skape tilstrekkelig store havneenheter for å kunne sikre finansielt grunnlag til investeringer, koordinere investeringer og sikre lave kostnader for brukerne. Dessuten vil en slik tredeling lettere kunne gi reell konkurranse enn dersom en havn fikk utvikle seg til en dominerende havn i forhold til mange små og/eller mellomstore havner.

I alternativet med utbygging av ny havn for enhetslaster vil denne være aktuell som en erstatning for Oslo havn hva gjelder containertrafikk. Dette innebærer at det etableres et felles havnedistrikt som minst omfatter Oslo og den kommune hvor en ny havn eventuelt kan plasseres.

Havnens primære funksjoner må være å avlaste Oslos oppgaver som nasjonal havn og samtidig betjene lokal trafikk til Oslo og Akershus. Samtidig vil havnen, blant annet på grunn av lokalisering nærmere de øvrige havner enn Oslo havn er i dag, bli en sterk konkurrent til de øvrige havners lokale trafikk. En ny havn vil videre måtte bygges ut med stor kapasitet, eller i hvert fall ha stort kapasitetspotensiale. Havnen vil derfor både i seg selv representere en sterk endring i havnestrukturen, og ellers på sikt påvirke konkurransesituasjonen havnen i mellom ved at gods- og trafikkmønsteret i regionen endres.

Kapittel 11

Konsekvenser av endret havnestruktur

Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre egne utredninger av konsekvenser knyttet til de aktuelle alternativer. I dette kapitlet er det redegjort for de hovedtyper av konsekvenser man vil stå ovenfor, og det er kort drøftet hvordan ulike konsekvenser vil kunne arte seg. Konsekvensvurderingene er gjort i forhold til antatt situasjon i 2020. Det er ikke gjort egne vurderinger av konsekvenser på kortere sikt.

Konsekvensvurderingene er i hovedsak gjort på bakgrunn av beregninger av hvordan trafikk som forutsettes å ville bruke Oslo havn i framtiden vil fordele seg på de øvrige havner. Dette beregningsarbeidet er nærmere dokumentert i Hovi m fl (1999).

11.1 Beregning av konsekvenser**11.1.1 Forutsetninger og metode****11.1.1.1 Prognoser**

Prognosene som legges til grunn for de videre beregninger er presentert i kapittel 9. Det vil si et antatt samlet containervolum i regionens havner i 2020 tilsvarende 1040,000 TEU, eksklusive containere med ferje til og fra Oslo. Som vist i kapittel 9 tar man videre utgangspunkt i to alternative fordelinger av etterspørselen rettet mot henholdsvis Oslo og de øvrige havner under den forutsetning at det ikke er kapasitetsbeskrankninger i Oslo eller i de øvrige havnene (sett under ett) som styrer fordelingen av etterspørselen. I det ene alternativet (framtidsbilde 1) antas det at halvparten av containergodset vil velge Oslo som havn. I det andre alternativet (framtidsbilde 2) legges Oslo havnevesens prognose til grunn innenfor rammen av prognosen for hele regionen, hvilket innebærer at 75 prosent vil velge Oslo som havn.

Det beregnes så hvordan godset som ville valgt Oslo vil fordele seg på de øvrige havnene dersom det legges kapasitetsbeskrankninger i Oslo.

Disse framtidsbildene er regneeksempler som antas å ligge et sted i hver sin ytterkant med hensyn på hva som vil kunne være den framtidige fordeling. Ved å legge denne betraktningmåten til grunn, får man et sannsynlig mulighetsområde for konsekvenser i form av transportarbeid, transportkostnader, lokal trafikkbelastning med mer.

Tabell 11.1: Fordeling av antall TEU i 2020 over Oslo havn og øvrige havner på Østlandet i framtidsbilde 1 og 2. Eksklusive containertransport på ferjer.

	Framtidsbilde 1		Framtidsbilde 2	
	Oslo	Øvrige havner	Oslo	Øvrige havner
Totalt antall TEU	520 000	520 000	775 000	265 000

11.1.1.2 Kapasitet i havnene utenom Oslo

Beregningene tar hensyn til framtidig kapasitet i de ulike havner som antatt i følge drøftingen i kapittel 9.4. Havner som ikke forutsettes å ha ledig kapasitet for annet gods enn lokalt er ikke tatt med. Halden og Tønsberg. For Drammen er det i disse beregningene regnet en kapasitet på 150,000 TEU i ny containerterminal og 20,000 TEU på Tangen. Da beregningene ble gjort forutsatte man imidlertid ikke annen containerkapasitet i Drammen enn de nåværende på 20,000 TEU dersom man gikk inn for fortsatt containerhåndtering i Oslo. Det ble heller ikke lagt inn egen vekst i Drammen utover disse 20,000 TEU. Beregningene tar derfor utgangspunkt i en noe for høy ledig kapasitet i Drammen (150,000 TEU) i begge framtidssbilder ved null kapasitet i Oslo, og ingen ledig kapasitet i Drammen ved fortsatt aktivitet i Oslo. Det har ikke vært mulig innenfor utvalgets stramme tidsramme å rette opp dette. De skjevheter som dermed finnes i beregningsresultatene har imidlertid ingen konsekvenser for utvalgets anbefalinger.

Tabell 11.2: Mulig kapasitet i de enkelte havner utenom Oslo.

Havn	Mulig total kapasitet i 2020 (TEU)	Ledig kapasitet i 2020 i framtidssbilde 1 (TEU)	Ledig kapasitet i 2020 i framtidssbilde 2 (TEU)
Borg	230000	82000	172000
Moss	75000	0	18000
Larvik	150000	88000	127000
Grenland	490000	308000	426000
Drammen	170000	150000 ¹	150000 ¹
Sum	1115000	628000	893000

¹ Kun i tilfelle 0 kapasitet i Oslo

Ledig kapasitet i de enkelte havner framkommer ved at man har fordelt den vekst som er beregnet i hvert framtidssbilde for havnene utenom Oslo på hver havn med samme vekstrate (bortsett fra Drammen). Den beregnede "egne" trafikk er så fratrukket total antatt kapasitet.

For enkelthets skyld er det sett bort fra lekkasjer til Gøteborg eller andre havner utenfor Oslofjordregionen, og det regnes heller ikke med ledig kapasitet i andre havner i regionen) eller i en eventuell ny havn. Det er i tillegg forutsatt at det ikke skjer noen lekkasje til andre havner, eller til ferjerutene i Oslo utover det disse er antatt å frakte iflg. Oslo havnevesens prognoseberegninger.

For å beregne endringer i transportkostnader, transportmiddelfordeling, utført transportarbeid og fordeling av containervolumer mellom Østlandshavnene, er det benyttet TØIs nasjonale nettverksmodell for godstransport, NEMO.

NEMO inneholder data om innenlands infrastruktur på jernbane, veg og sjø, samt terminaler der omlasting og lasting og lossing foregår. I tillegg ligger

det inne priser og frakttider for transport med ulike transportmidler, omlastninger osv. Kostnadsfunksjonene er bygget opp som en generalisert kostnad bestående av transportkostnad og tidskostnad, og fungerer som fordelingsfunksjoner som kanaliserer godset ut på transportmidler og ruter. Transportkostnadsfunksjonene er estimert på grunnlag av fraktpriser fra utvalgstillinger for lastebil og sjøtransport, mens tidskostnadsfunksjonene bygger på grove anslag for de ulike varegruppens tidsverdier.

I modellen er ulike framføringsveger (veglenker, jernbanelenker, farleder til sjøs, terminaler for omlasting osv) og deres egenskaper (lengde, hastighet, enhetspriser med mer) knyttet sammen i et nettverk. I tillegg er alle kjente veginvesteringsprosjekt i området rundt Oslofjorden lagt inn i nettverket. Ved kjøring av modellen vil den søke løsninger som minimerer total kostnadene i systemet, gitt transportetterspørselen mellom soner i nettverket. I praksis innebærer dette at trafikken fordeles slik at godset velger nærmeste havn ut fra hva som er definert som avsendersted eller første mottakssted i Norge.

NEMO blir i dette prosjektet benyttet til å beregne endringer i transportkostnader som ulike valg av havneløsninger fører til. Modellen benyttes også til å beregne transportmiddelfordeling, utført transportarbeid, samt fordeling av godsmengder mellom Østlandshavnene. Tallene for transportarbeid benyttes til å beregne eksterne kostnader som er relatert til de ulike transportmidler.

Nettverket i modellen er forenklet og modifisert noe blant annet for å kunne brukes til studier av import og eksport over Oslo havn og de andre Østlandshavnene. Det er videre valgt en soneinndeling som i hovedsak består av norske fylker.

11.1.1.3 Bruk av modellen

Anvendelsesområdet ved bruk av modellen er containerisert gods over Oslo havn. Avsendersted for eksport over Oslo havn er beregnet ut fra SSBs Utenrikshandelsstatistikk for 1997, som gir informasjon om produksjonsfylke. Tidligere ble det oppgitt kun tollsted brukt ved utførsel. For import er det benyttet NIBRs beregninger på grunnlag av vareeiers adresse (se tabell 7.3). Disse beregningene har den svakhet at for mye gods registreres på hovedkontoret til bedriftene. Det er derfor sannsynlig at en større andel av importgodset går til bedrifter utenfor Oslo/Akershus enn det dette datamaterialet viser, men hovedkontoreffekten avspeiler også at det er en vesentlig grossistfunksjon i hovedstadsområdet.

I Nemomodellen tas utgangspunkt i godsmengder målt i tonn. Omregning mellom tonnmengder og antall containere er gjort ut fra en gjennomsnittlig lastevikt pr container, medregnet tomme containere, som er basert på prognosene til Oslo havnevesen i 2020. Dette innebærer en gjennomsnittlig vekt pr TEU på 7,38 tonn i 2020. Det skilles ikke mellom ro/ro og lo/lo-håndtering totalt sett for hele regionen.

For nærmere beskrivelse av NEMO-modellens oppbygging og virkemåte, samt forutsetninger ved beregning av ulike typer kostnader, vises til Hovi m fl (1999).

11.1.2 Transportarbeid og transportkostnader i de ulike havnealternativer

Hovi m fl (1999) har valgt å beregne konsekvenser ut fra å sette kapasiteten i Oslo fra 0 og oppover i intervaller på 100,000 TEU. Denne framgangsmåten gir et mer komplett bilde av konsekvenser ved å begrense kapasitet i Oslo enn om man hadde knyttet resultater kun til de alternativene for kapasitet i Oslo som utvalget har vurdert. I tabellmaterialet i dette kapitlet vises imidlertid kun konsekvenser ved kapasitet i Oslo på 0, 400,000 og 500,000 TEU i framtidsbilde 1, og ved 0, 400,000 og 800,000 TEU i framtidsbilde 2.

11.1.2.1 Framtidsbilde 1

I framtidsbilde 1 forutsettes at samlet etterspørsel fordeler seg med 50 prosent på Oslo og 50 prosent på de øvrige havner. Av tabell 11.3 og 11.4 framgår det at utført transportarbeid med skip naturlig nok vil være høyere jo større del av godset som går på sjø til Oslo havn (det vil si økende med økende kapasitet i Oslo). Tabellen viser også at samlet transportarbeid på veg er lavest når kapasiteten er tilstrekkelig til at omtrent alt gods går via Oslo havn. Totalt transportarbeid er omtrent det samme ved 400,000 og 500,000 TEU.

Tabell 11.3: Beregnet transportarbeid 2020. Alle tall i mill tonnkm. Framtidsbilde 1.

Kapasitet i Oslo i 2020 (1000 TEU)	Sjø	Jernbane	Veg	Sum
0	4539	587	643	5769
400	4656	538	431	5625
500	4692	536	396	5624

Tabell 11.4 viser beregnet transportarbeid for 520,000 TEU ved ulike kapasitetsforutsetninger for Oslo havn som differanser i forhold til alternativet med ingen håndtering av containergods i Oslo havn utenom ferjeterminalene. Transportarbeidet på veger minsker med snaut 250 millioner tonnkilometer dersom det er tilstrekkelig containerkapasitet i Oslo i forhold til om det null kapasitet. Dette er en økning på noe over 60 prosent. Sjøtransportarbeidet øker ikke tilsvarende i samme grad, kun om lag 150 millioner tonnkilometer.

Tabell 11.4: Beregnet endring i transportarbeid 2020. Alle tall i mill. tonnkilometer. Framtidsbilde 1. Differanser i forhold til null kapasitet i Oslo havn.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Sjø	Jernbane	Veg	Sum
0	0	0	0	0
400	117	-49	-212	-144
500	153	-51	-247	-144

Årsaken til det høye transportarbeidet på jernbane er at hoveddelen av eksportgodset har sitt opphav i de nordlige landsdeler, og at transport på lange relasjoner velger jernbanetransport i NEMO. Selv om godsmengdene til

disse landsdelene ikke er så store, fører lange transportavstander til at transportarbeidet likevel blir betydelig.

Tabell 11.5: Beregnet containeromslag i havnene i 2020. Alle tall i 1000 TEU. Framtidsbilde 1.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Borg	Oslo	Drammen	Larvik	Grenland	Su
Tilført trafikk						
0	73	0	137	75	235	520
400	48	370	0	53	49	520
500	35	425	0	11	49	520
Samlet containeromslag i havnene:						
0	221	0	157	137	417	
400	196	370	20	115	231	
500	183	425	20	73	231	

Med utgangspunkt i de modellberegninger som er gjort for framtidsbilde 1, har man kommet fram til containerfordeling på havnene som vist i tabell 11.5. Tabellen viser både vekst ved begrenset kapasitet i Oslo og totalt containeromslag for havnene i 2020 (det vil si medregnet "eget" containeromslag).

Alle havnene unntatt Grenland havn nærmer seg kapasitetsgrensen, når kapasiteten i Oslo havn går mot null. Det at kapasiteten i modellberegningene ikke er fylt opp i Oslo er forklart nærmere i avsnitt 11.1.3. At det gjenstår ledig kapasitet i de andre havnene skyldes at modellen tar hensyn til skjev retningsbalanse mellom import- og eksportgods.

Transportarbeidet på veg vil trolig kunne bli noe lavere enn det som framgår av tabell 11.5, dersom havnene nærmest Oslo hadde hatt høyere kapasitet enn det som er forutsatt i beregningene (Moss har for eksempel ikke ledig kapasitet i framtidsbilde 1). De havnene som ligger nærmest Oslo "fylles opp" først.

Ulike forutsetninger om kapasitet i Oslo gir først og fremst utslag i fraktkostnadene (tabell 11.6). Det er minimale forskjeller i beregnede tidskostnader, hvilket også betyr at den relativt store usikkerhet forbundet med beregning av tidskostnader her ikke får noen betydning. Transportkostnadene er større jo mindre kapasitet det er i Oslo. Dersom det ikke er kapasitet i Oslo vil samlede fraktkostnader ligge om lag 300 millioner høyere enn om det faktisk var tilstrekkelig kapasitet i Oslo. Dette utgjør likevel en økning av fraktkostnadene på kun 8,5 prosent. Kostnadsøkningen for vegtransport alene vil imidlertid relativt sett være mye høyere, ettersom transportarbeidet på veg i denne sammenlikningen vil øke med over 60 prosent.

Tabell 11.6: Beregnede transportkostnader i 2020. Alle tall i mill kroner. Framtidsbilde 1.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Generaliserte kostnader			Differanser i forhold til 0 kapasitet i Oslo		
	Frakt-kostn.	Tids-kostn.	Totale kostn.	Frakt-kostn.	Tids-kostn.	Totale kostn.
0	3800	1264	5064	0	0	0
400	3534	1268	4802	-266	4	-262
500	3501	1274	4775	-299	10	-289

Tabell 11.7 viser de beregnede samfunnsøkonomiske kostnader i form av transportkostnader, miljø-, støy-, slitasje- og ulykkeskostnader knyttet til utført transportarbeid. Det vil si at investeringskostnader og andre forhold ikke er trukket inn. Det er heller ikke beregnet konsekvenser i form av tidstap ved nedsatt hastighet på veg som følge av økte køer for eksempel på innfartsvegene til Oslo.

De generaliserte transportkostnader (frakt- og tidskostnader) utgjør hoveddelen av de totale kostnadene i tabell 11.7. I likhet med transportkostnadene reduseres de eksterne kostnadene med økende kapasitet i Oslo havn, men disse kostnadene slår relativt lite ut. Ved en kapasitet på 500 000 TEU i Oslo er de eksterne kostnadene om lag 67 millioner kroner lavere enn ved ingen kapasitet i Oslo i dette framtidetsbilde.

Miljøkostnadene slår ganske lavt ut, kun 13 millioner kroner forskjell ved null og full kapasitet i Oslo. Miljøkostnader omfatter her kostnader ved utslipp av klimagasser.

Tabell 11.7: Samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til utført transportarbeid 2020. Differanser i forhold til null kapasitet i Oslo havn. Millioner 1998-kr. Framtidsbilde 1.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Transport-kostnader	Eksterne kostnader				Sum kostnader
		Miljø	Støy	Ulykker	Slitasje	
0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
400	-262	-11,51	-17,87	-9,56	-19,60	-320,2
500	-289	-12,94	-20,50	-10,84	-22,48	-355,7

Tabell 11.8: Beregnet transportarbeid 2020. Millioner tonnkm. Framtidsbilde 2.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Sjø	Jernbane	Veg	Sum
0	6744	887	972	8604
400	6869	824	750	8444
800	7062	924	514	8500

11.1.2.2 Framtidsbilde 2

I framtidsbilde 2 forutsettes at samlet etterspørsel fordeler seg med 75 prosent på Oslo og 25 prosent på de øvrige havner.

Beregnet transportarbeid ved ulik kapasitet i Oslo havn i 2020 for den etterspørsel som retter seg mot Oslo (775,000 TEU) framgår av tabell 11.8.

Som i framtidsbilde 1 får man også her at utført transportarbeid på veg avtar med økende kapasitet i Oslo havn, mens samlet transportarbeid er lavere dersom Oslogodset blir fordelt på Oslo og de andre Østlandshavnene. At samlet transportarbeid er høyere dersom alt gods får gå over Oslo havn enn ved en kapasitet på 400,000 TEU skyldes spesielle forhold ved behandling av jernbane i modellen når det ikke er kapasitetsbeskränkninger i modellen.

Tabell 11.9 viser beregnet transportarbeid i de ulike havnescenariene som differanser i forhold til alternativet der det ikke håndteres noe containergods i Oslo havn utenom ferjeterminalene. Transportarbeidet på veg vil øke med om lag 460 millioner tonnkilometer dersom man går fra tilstrekkelig kapasitet i Oslo til null kapasitet. Dette tilsvarer en økning på nær 90 prosent. Transportarbeidet på sjø vil derimot reduseres med om lag 320 millioner tonnkilometer.

Tabell 11.9: Beregnet transportarbeid i 2020. Alle tall i mill tonnkm. Framtidsbilde 2. Differanser i forhold til null kapasitet i Oslo havn.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Sjø	Jernbane	Veg	Sum
0	0	0	0	0
400	125	-63	-220	-160
800	318	37	-459	-104

Med utgangspunkt i de modellberegninger som er gjort for framtidsbilde 1, har man kommet fram til containerfordeling på havnene som vist i tabell 11.10. Tabellen viser både vekst ved begrenset kapasitet i Oslo og totalt containeromslag for havnene i 2020 (det vil si medregnet "eget" containeromslag). Også i dette framtidsbildet blir kapasiteten i havnene unntatt Grenland fylt nokså nær opp mot kapasitetsgrensen når kapasiteten i Oslo havn går mot null. Ubenyttet kapasitet i havnene kan forklares ut fra at det er skjev retningsbalanse mellom import- og eksportgods.

Ved høyere kapasitet og bedre retningsbalanse i hver enkelt havn utenom Oslo vil trolig transportarbeidet på veg kunne bli noe lavere enn det som framgår av tabellen. Jo større kapasitet nær Oslo havn, jo lavere transportarbeid på veg.

Tabell 11.10: Beregnet containeromslag i havnene i 2020. Alle tall i 1000 TEU. Framtidsbilde 2.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Borg	Moss	Oslo	Drammen	Larvik	Grenland	SUM
Tilført trafikk							
0	155	17	0	137	110	356	775
400	119	15	397	0	99	145	775
800	0	0	775	0	0	0	775
Samlet containeromslag i havnene							
0	213	74	0	157	133	430	
400	177	72	397	20	122	219	
800	58	57	775	20	23	74	

Tabell 11.11: Beregnede transportkostnader i 2020. Alle tall i mill kroner. Framtidsbilde 2.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Generaliserte transportkostnader			Differanser i forhold til ingen kapasitet i Oslo havn		
	Frakt-kostn.	Tids-kostn.	Totale kostn.	Frakt-kostn.	Tids-kostn.	Totale kostn.
0	5684	1880	7565	0	0	0
400	5396	1884	7280	-289	4	-284
800	5298	1919	7216	-387	39	-349

De generaliserte transportkostnadene framgår av tabell 11.11. I likhet med i det første framtidbildet er de generaliserte transportkostnadene lavere jo mer som går til Oslo havn i 2020. Tidskostnader gir også her små utslag. Samlede transportkostnader (eksklusive tidskostnader) vil være 387 millioner kroner lavere dersom det er en kapasitet på 800,000 TEU i Oslo og ikke null.

Tabell 11.12 viser de beregnede samfunnsøkonomiske kostnader som er knyttet til utført transportarbeid. Som for det første framtidbildet er ikke investeringskostnader og andre forhold (som for eksempel gevinsten av frigitte eller tidskostnader som følge av økte køer) trukket inn i beregningene.

Tabell 11.12: Samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til utført transportarbeid 2020. Differanser i forhold til null kapasitet i Oslo havn. Alle tall i mill 1998-kr. Framtidsbilde 2.

Kapasitet i Oslo havn i 2020 (1000 TEU)	Transport- kostnader	Eksterne kostnader				Sum kostnader
		Miljø	Støy	Ulykke r	Slitasje	
0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
400	-284	-12,20	-19,30	-10,11	-21,17	-347,1
800	-349	-21,63	-31,68	-18,42	-34,71	-454,6

De generaliserte transportkostnader (frakt- og tidskostnader) utgjør hoveddelen av de totale kostnadene i tabell 11.12. Med utgangspunkt i en kapasitet i Oslo på 800,000 TEU utgjør disse 349 millioner mindre enn om kapasiteten var null. I likhet med transportkostnadene reduseres de eksterne kostnadene med økende kapasitet i Oslo havn, men også i framtidsbilde 2 slår disse kostnadene relativt lite ut. Ved en kapasitet på 800 000 TEU i Oslo er de eksterne kostnadene om lag 106 millioner kroner lavere enn ved ingen kapasitet i Oslo i dette framtidsbildet.

Miljøkostnadene viser en forskjell på 21,6 millioner kroner ved null kapasitet i Oslo i forhold til full kapasitet. Miljøkostnader omfatter her kostnader ved utslipp av klimagasser.

11.1.3 Svakheter ved beregningene

Det at kapasiteten i Oslo havn ikke helt fylles opp i modellberegningene krever en forklaring: Eksogent sett (utenfor modellen) vil man jo per definisjon ha at 520,000 TEU i framtidsbilde 1 vil velge Oslo. Innenfor modellen blir det imidlertid slik at kapasiteten ikke fylles opp. Dette skyldes at godset da - innenfor modellen - velger den veg som minimerer de tids- og distanseavhengige kostnadene. Det er en del av godset som i dag går over Oslo havn som kommer fra fylkene syd for Oslo og Akershus. Dette godset vil innenfor modellen velge en havn som er nærmere.

Når det derimot er tilstrekkelig kapasitet i Oslo til å ta forventet trafikk, vil modellen ikke foreta noen slik fordeling. Da vil etterspørselen fordeles som forutsatt i utgangspunktet for hvert av framtidsbildene.

At ikke alt gods velger nærmeste havn i virkeligheten henger sammen med mange forhold, for eksempel at mye gods sendes i små sendingsstørrelser som samlastgods via Oslo. Dette fanges muligens ikke i tilstrekkelig grad opp i det grunnlagsmaterialet som er anvendt for å bestemme mottakssted for import og avsendersted for eksport. Mer utslagsgivende er sannsynligvis havnetilbud, kostnader i havn og anløpsfrekvens, samt at mye gods går til bestemte havner som innarbeidet praksis. Disse forhold fanges ikke opp i selve modellen. Dette innebærer at man må utvise en viss forsiktighet i tolkningen av resultatene.

I beregningene av fraktkostnader får man ikke direkte ut separate resultater for hvert transportmiddel. Det betyr at man ikke kan se på økninger i vegtransportkostnadene for seg annet enn ved betraktninger ut fra endringer i transportarbeid på veg ved endringer i kapasitet i Oslo. Økte vegkostnader

veies i beregningene i en viss grad opp av økte kostnader på sjøtransport, som er beregnet ut fra kilometerdistanse. Fraktratene ved containertransporter til og fra Oslofjordområdet reflekterer imidlertid ikke alltid fraktdistansen. For eksempel tilbys i mange tilfeller samme rate fra havn på kontinentet til Oslo som for eksempel til Borg. Man skulle her anta at økningene i samlede fraktkostnader ved redusert kapasitet i Oslo dermed vil være undervurderte i forhold til transportkjøperne. På den annen side vil dette veies opp av at kostnadene for rederiene i såfall er undervurderte til Oslo og overvurderte i forhold til havner lenger ut. Imidlertid kan det også være slik at kostnader per container til og fra Oslo kan være på samme nivå som til og fra havner nærmere kontinentet fordi større volumer oppveier lengre distanse.

11.2 Nærmere om konsekvenser i 2020

11.2.1 Virkninger på trafikk og miljø

De mest åpenbare virkninger innen trafikk og miljø av endringer i transportstrømmene er knyttet til økt bruk av vegsystemene på begge sider av Oslofjorden. Dette gir to hovedtyper av negative virkninger:

- Mindre miljøvennlig transport gjennom mer transportarbeid på vegene og mindre på sjø,
- Ekstra belastning på innfartsvegene til Oslo, med dårligere framkommelighet og økte miljøproblemer som resultat.
- I tillegg vil man få ekstra belastning på vegene til og fra de respektive havner utenfor Oslo. Dette er omtalt i kapittel 11.2.3.

11.2.1.1 Ingen containerhåndtering i Oslo utenom ferjene

Beregningene i kapittel 11.1 viser at transportarbeidet på veg vil øke innenfor et sannsynlig intervall på fra om lag 250 millioner tonnkilometer (framtidsbilde 1) til om lag 460 millioner tonnkilometer (framtidsbilde 2) i forhold til om man utvikler tilstrekkelig kapasitet i Oslo havn. Samtidig vil transportarbeidet på sjø reduseres med fra 150 millioner til 320 millioner tonnkilometer.

Dette gir økte eksterne kostnader (miljø, støy, ulykker og slitasje) på fra omlag 67 til 106 millioner kroner, herav 13 til 22 millioner kroner i økte utslippskostnader.

Antall containere (TEU) som må finne andre havner er i utvalgets framtidsbilder antatt å kunne være fra 520,000 til om lag 775,000. Ut fra beregningene i kapittel 11.1 vil disse fordele seg med fra 73,000 til 172,000 i havnene på Oslofjordens østside, og fra 447,000 til 603,000 i havnene på vestsiden av fjorden, i de respektive framtidsbilder.

Alt dette er mesteparten antatt å bli fraktet på bil mellom Oslo og vedkommende havner. Legger man NIBRs beregninger av destinasjoner og opprinnelsessteder til grunn (se tabell 7.3), bør man trekke ut om lag en tiendedel av dette som trafikk som enten importeres til steder syd for Oslo eller eksporteres fra slike steder via Oslo. Ut fra tabell 7.3 kan man løselig anta at om lag 25 prosent av dette er gods til eller fra Østfold.

Det er videre forutsatt at ett kjøretøy i gjennomsnitt frakter 1,6 TEU, at annenhvert kjøretøy ikke har returlast samt at tomme containere er inkludert i de containervolumer det er beregnet vil finne ny havn. Man finner ut fra dette følgende ekstra trafikkbelastning i begge retninger sammenlagt på innfartsvegene som vist i tabell 11.13.

Tabell 11.13: Beregnet økning i antall tunge kjøretøyer på innfartsvegene til og fra Oslo. Ingen containerkapasitet i Oslo. 2020.

	Antall kjøretøyer per år		Antall kjøretøyer per virkedag	
	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2
Innfartsveger syd/øst	46250	120000	175	460
Innfartsveger syd/vest	350000	470000	1345	1810

Belastningen er substansiell, men relativt liten om man ser i forhold til den totale trafikk på disse innfartsvegene. Man skal imidlertid huske at dette er blant de tyngste kjøretøy som ferdes på vegene, og at disse vegsystemene i dag tåler lite ekstra trafikkbelastning. Ekstra trafikk på E18 (ved Høvik) i 2020 vil for eksempel utgjøre mellom 17 og 23 prosent av den yrkesdøgntrafikk av tunge kjøretøyer som ble målt i 1996. Denne trafikken vil fordele seg på E18 og Ring 3 før (inngående) og etter (utgående) passering Lysaker.

11.2.1.2 Begrenset utbygging i Oslo

Man vil her ta utgangspunkt i en utbygging i Oslo havn begrenset til en mulig kapasitet på om lag 400,000 TEU. Kapasiteten kan være større ut fra de forutsetninger som er lagt til grunn i dette alternativet (jf kapittel 10.2.3). Man har imidlertid funnet det hensiktsmessig å beregne konsekvenser ut fra det noe mer forsiktige anslaget på 400,000 TEU.

Med denne kapasiteten, i stedet for at det utvikles en kapasitet som fullt ut dekker antatt etterspørsel, vil økningen i transportarbeidet på veg befinne seg i en mulig størrelsesorden på fra 35 (framtidssbilde 1) til 240 millioner tonnkilometer (framtidssbilde 2). Transportarbeidet på sjø vil reduseres med mellom 36 og 190 millioner tonnkilometer.

De eksterne kostnader vil tilsvarende øke mellom 8,5 og 43 millioner kroner, herav vil kostnader forbundet med utslipp av klimagasser øke med mellom 1,4 og 9,5 millioner.

Antall containere (TEU) som må finne andre havner vil etter utvalgets beregninger i dette utbyggingsalternativet være omlag 120,000 dersom etterspørselen i Oslo er som i framtidssbilde 1. Antallet vil være om lag 375,000 TEU dersom etterspørselen blir som i framtidssbilde 2. Man har i beregningene forutsatt at om lag 30-35,000 TEU vil gå med ferjelinjer til og fra Oslo, slik det er implisitt antatt i Oslo havnevesens prognoser.

Ut fra beregningene i kapittel 11.1 vil disse fordele seg med fra 38,000 til 133,000 i havnene på Oslofjordens østside, og fra 82,000 til 242,000 i havnene på vestsiden av fjorden, i de respektive scenarier. Her kan man, analogt med metoden i avsnittet foran, trekke ut respektive 3000 og 9000 TEU som har opprinnelse eller destinasjon i Østfold, og respektive 9000 og 28,000 som har opprinnelse eller destinasjon i fylkene sør/vest for Oslo.

Dersom man videre legger til grunn at ett kjøretøy i gjennomsnitt frakter 1,6 TEU, og at det er 50 prosent tomkjøring en veg, får man følgende ekstra trafikkbelastning for begge retninger sammenlagt på innfartsvegene:

Tabell 11.14: Beregnet økning i antall tunge kjøretøyer på innfartsvegene til og fra Oslo. Kapasitet i Oslo 400000 TEU. 2020.

	Antall kjøretøyer per år		Antall kjøretøyer per virkedag	
	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2	Framtidsbilde 1	Framtidsbilde 2
Innfartsveger syd/øst	27500	97000	105	375
Innfartsveger syd/vest	57000	167200	220	640

Belastningen blir kraftigst redusert på E18 vest fordi godset i langt mindre grad går til Grenland og Larvik nå enn når kapasiteten i Oslo blir satt til null. Ekstra trafikk på E18 (ved Høvik) i 2020 vil utgjøre mellom 3 og 8 prosent av den yrkesdøgntrafikk (YDT) av tunge kjøretøyer som ble målt i 1996.

Konsekvensene av begrenset utbygging påvirkes nokså dramatisk av hvilke forutsetninger man gjør om fordelingen av den samlede framtidige etterspørsel rettet mot Oslo og de øvrige havnene. Begrenset utbygging innebærer at man i forhold til framtidsbilde 1 (50 prosent av etterspørselen antas å rette seg mot Oslo) får en kapasitet som ligger relativt nær opptil den forventede etterspørsel. I framtidsbilde 2 får man derimot en underdekning på nær 50 prosent av antatt behov.

11.2.1.3 Eventuell ny havn for enhetslaster

Etablering av ny havn for enhetslaster vil redusere trafikk- og miljøproblemer i Oslo, og delvis i de andre havnebyene, men vil gi betydelig økt trafikk på veg. Med eventuell flytting av samlastterminaler fra Groruddalen til ny havn vil man dessuten få en betydelig økning av distribusjonstransporter inn til Oslo på innfartsvegene.

11.2.2 Byutvikling i Oslo

Nedleggelse, eventuelt stagnasjon/begrenset utbygging, i Oslo havns containervirksomhet muliggjør en full eller en tilnærmet gjennomføring av "fjordbyen". Avhengig av om det velges nedleggelse eller begrenset utbygging, vil dette ha klart positive konsekvenser for Oslo med hensyn til byutvikling, miljø, boligarealer med mer. Areal situasjonen er knapp, og frigjøring av arealene under Ekebergåsen i tillegg til den foreslåtte frigjøring av Filipstad, Bjørvika med mer vil gi attraktive arealer til boliger og annen byutvikling.

Det vises for øvrig til drøftingen i utredningen "Fjordby eller Havneby?" når det gjelder disse spørsmål.

Når det gjelder hvorvidt flytting av havneaktiviteter vil få innvirkning på situasjonen i Groruddalen, er bildet relativt vagt. På sikt vil man kunne anta at dette vil føre til mindre press i Groruddalen ved at transportrelaterte virksomheter og importlagre finner ny (og mer hensiktsmessig i forhold til havnene) lokalisering. Økt omlokalisering av lagre og distribusjonssentraler ville i såfall også føre til at distribusjon av varer til Oslo i større grad vil skje via innfartsvegene til Oslo. I dag skjer denne distribusjonen i hovedsak fra Groruddalen og belaster i mindre grad rushtrafikken på innfartsvegene.

En gjennomgang av utviklingstrekk i lokalisering av slike virksomheter (se kapittel 7) viser imidlertid at det er helt andre krefter som først og fremst påvirker dette, for eksempel arealkostnader. Det vil si at endring i havneaktivitetene i seg selv ikke er avgjørende i denne prosessen, og en flytting av disse vil kun være et av mange forhold som kan bidra til å framskynde en utvikling mot omlokalisering.

Når det gjelder samlastterminalene i Oslo, er det også helt andre forhold som virker til at de ligger der de gjør. Godset over Oslo havn utgjør en viktig, men ikke avgjørende del av godsmengden, og det er først og fremst knutepunktsprinsippet og samlokaliseringen med NSB som vil være avgjørende på ganske lang sikt.

11.2.3 Byutvikling og miljø i de øvrige havner

Økning i enhetslasttrafikken i de øvrige havner vil medføre økt trafikkbelastning og økt press på arealer i disses nærområder, noe som igjen vil kunne føre til reduserte muligheter for byutvikling, og økte miljøproblemer. Økningen i antall TEU i de aktuelle havner innen hvert framtidssbilde er vist i tabell 11.15.

Tabell 11.15: Beregnet økning i antall TEU i aktuelle havner 2020.

	Ingen containerhåndtering i Oslo		Begrenset utbygging i Oslo	
	Framtidssbilde 1	Framtidssbilde 2	Framtidssbilde 1	Framtidssbilde 2
Moss	0	17000	0	15000
Borg (Øra)	73000	155000	48000	119000
Larvik	75000	110000	53000	99000
Grenland	235000	356000	49000	145000
Drammen	137000	137000	0	0

Tabell 11.16: Beregnet økning i antall tunge kjøretøyer per virkedøgn til og fra havnene i 2020.

	Ingen containerhåndtering i Oslo		Begrenset utbygging i Oslo	
	Framtidssbilde 1	Framtidssbilde 2	Framtidssbilde 1	Framtidssbilde 2
Moss	0	51	0	45
Borg (Øra)	220	466	144	358
Larvik	225	333	160	300
Grenland	705	1070	148	435
Drammen	412	412	0	0

Ut fra forutsetningene om 1,6 TEU per kjøretøy og 50 prosent tomkjøring på returreisen, er det beregnet følgende økning i trafikk av tunge kjøretøyer til og fra havnene (begge retninger sammenlagt):

Moss havn vil i liten grad få ekstra trafikk og relativt små belastninger utover den trafikk man forutsettes å ha i egen regi uansett. Borg og Larvik vil få en relativt stor ekstra trafikk av tunge kjøretøyer til og fra havna dersom det ikke forutsettes noen containeraktivitet i Oslo. Antallet tunge kjøretøyer per yrkesdøgn (YDT) på riksveg 111 ved Øra er i henhold til Statens vegvesens trafikktegninger om lag 1200 (1994). I Elvevegen ved Larvik (adkomst til godshavnen fra E18) er YDT tunge kjøretøyer om lag 1400 (1995).

Grenland vil få en meget stor ekstra trafikk av kjøretøyer, langt over den trafikk av kjøretøyer med containere som går til og fra Oslo havn i dag. Denne vil riktignok fordele seg på 3 terminaler og flere vegstrekninger (riksveg 36 og 354 mellom Porsgrunn og Eidanger, E18 ved Brevik med flere), men belastningen i området Porsgrunn - Eidanger - Brevik vil likevel være formidabel. På riksveg 36, som er den viktigste forbindelsen til og fra terminalene på Herøya og i Vollsforden er YDT tunge kjøretøyer drøyt 1100 (1996).

Det er en signifikant forskjell på de to alternativene. Spesielt vil ulike forutsetninger om kapasitet i Oslo berøre Grenland, som forutsettes å inneha størstedelen av den ledige kapasitet som behøves dersom aktivitetene i Oslo havn nedlegges. Dersom man forutsetter en begrenset utbygging i Oslo vil belastningen reduseres til omkring en tredel i Grenland i forhold til alternativet med null containerkapasitet i Oslo. I Larvik og Borg vil belastningene reduseres en del med begrenset utbygging i Oslo, men vil fortsatt relativt sett være stor i forhold til den beskjedne biltrafikk med containere man har i dag.

11.2.4 Genererte transportkostnader og endrede rammebetingelser for næringslivet

Begrensning i Oslo innebærer i realiteten en markedsregulering (regulering av tilbudet) som nødvendigvis ikke gir bedre tilbud for næringslivet, i hvert fall ikke på kort sikt. Sannsynlige konsekvenser er mindre direkte transportkjeder, for eksempel lengre transportlenker mellom avsender/mottaker og havn og flere omlastninger undervegs.

Ingen containerhåndtering på sikt i Oslo vil gi sterkere vekst og bedre havnetilbud i andre deler av regionen. Dette vil gi dårligere logistikk-løsninger for næringslivet i Oslo og tilsvarende bedre for næringslivet i Østfold, Vestfold og Grenland.

Tabell 11.17: Fraktkostnader (eksklusive avgifter) ved containerkapasitet i Oslo havn lavere enn antatt etterspørsel. Differanse i millioner kroner og prosent i forhold til tilnærmet full kapasitet (500,000 i framtidsbilde 1 og 800,000 i framtidsbilde 2) i Oslo. 2020.

	Ingen containerhåndtering i Oslo		Begrenset kapasitet i Oslo (400' TEU)	
	Endring i mill. kr.	Prosentvis endring	Endring i mill. kr.	Prosentvis endring
Framtidsbilde 1	299	8,5	33	1,0
Framtidsbilde 2	387	6,8	98	1,8

Note: Tallene gjelder 520,000 TEU i framtidsbilde 1, og 775,000 TEU i framtidsbilde 2.

Begrenset utbygging i Oslo vil totalt sett være en bedre løsning for nasjonalt næringsliv enn nedleggelse av containerterminaler i Oslo havn. Dette vil gi klart mindre endringer i transportkostnader (tabell 11.17), og dermed sannsynligvis også for samlede kostnader i logistikk.

Tidskostnader er ikke tatt med i tabell 11.17. Disse varierer svært lite med kapasiteten i Oslo. Full utbygging i Oslo gir de laveste transportkostnadene totalt sett fordi gjennomsnittlig transportavstand på veg vil øke med overføring av trafikk til de øvrige havner.

Fraktkostnadene er fra 300 (framtidssbilde 1) til 387 millioner kroner (framtidssbilde 2) høyere per år ved nedleggelse av containeraktivitetene i Oslo i forhold til å tilby en kapasitet på 800,000 TEU. Dette gir en økning i fraktkostnader på om lag 8,5 prosent i framtidssbilde 1 og 6,8 prosent i framtidssbilde 2.

Fraktkostnadene vil øke med mellom 33 og 198 millioner kroner per år dersom Oslo havn forutsettes å ha kapasitet til håndtering av 400,000 TEU.

Disse kostnadstallene reflekterer de antatte samfunnsmessige kostnader til transport. Merutgiftene for næringslivet vil arte seg annerledes. For det første vil utgiftene måtte inkludere skatter og avgifter, som ikke er inkludert i de samfunnsmessige kostnader. For det andre vil endret havnemønster innebære endrede rammebetingelser for tilpasning av bedriftenes logistikk. Det vises her til kapittel 5 hvor hovedtrekk i de ulike aktørers logistiske tilpasning er drøftet. Når det gjelder omfanget av endrede logistikk-kostnader er dette ikke mulig å beregne.

11.2.5 Nærmere om utslag i beregningene av containerkapasitet i Drammen

Som omtalt i avsnitt 11.1.1.2 er det i beregningene kun lagt inn en håndteringskapasitet på 20,000 TEU i Drammen (ingen ledig kapasitet) i alternativet med begrenset utbygging i Oslo, mens det er lagt til grunn en ledig kapasitet på 150,000 TEU i alternativet med null kapasitet i Oslo. Hadde det vært lagt inn tilsvarende kapasitet i Drammen også i alternativet med begrenset utbygging, ville konsekvensene i dette alternativet i form av økninger i transportarbeid, transportkostnader med mer vært mindre. Dette henger sammen med at da ville nesten alt "overskuddsgods" i Oslo i framtidssbilde 1 blitt overført til Drammen (nærmeste havn) i stedet for å bli overført (i modellen) til havner som Larvik og Grenland. Tilsvarende ville en stor andel av de 375,000 containere som måtte overføres fra Oslo til andre havner (maksimalt 150,000) i framtidssbilde 2 bli overført til Drammen framfor havner lenger unna.

Dette innebærer at forskjellene i merkostnader mellom alternativene "null kapasitet i Oslo" og "begrenset kapasitet i Oslo" ville vært større. Alternativet med begrenset utbygging ville altså ha framstått som klart gunstigere i forhold til alternativet med ingen kapasitet i Oslo enn det beregningene nå viser.

11.2.6 Andre hovedtyper av konsekvenser

11.2.6.1 Regional utvikling

Bedre tilbud og større trafikk i øvrige havner vil ha positive regionaløkonomiske virkninger (for næringsliv i opplandet til disse havnene). Dessuten minskes presset på arealer og trafikk i Osloområdet slik at man blant annet får bedre muligheter til å få til en slik "bypass" korridorutenkning som korridorgruppen i NTP har lagt opp til.

11.2.6.2 Utbyggingskostnader for nødvendig framtidig kapasitet

Arealøkning i Oslo havn krever store utfyllinger og nye kaifronter. Dette er en mye dyrere utbygging enn å utvikle tilsvarende arealer på Øra, i Larvik og i Grenland. Her behøves lite utfylling og relativt få nye kaimetre. Det tekniske utstyret (kraner med mer) vil være bedre i Oslo etter investeringer i nye stablekraner før 2008.

11.2.6.3 Kostnader til infrastruktur

Økt trafikk i de enkelte havner forutsetter at nødvendige vegløsninger kommer på plass. Dette framgår av de beskrivelser som er gitt av de enkelte havnene foran, jf kapittel 8, at det flere steder er behov for å bygge ut bedre veg- og/eller jernbaneforbindelser. I nevnte kapitler er det gjort rede for eksisterende trafikksituasjon, og for planstatus når det gjelder nye prosjekter. Det er ikke mulig å tallfeste hvor mye av investeringene som bør belastes eventuell utbygging av gjeldende havn, bl a fordi slike tiltak også vil ha andre betydelige nytteeffekter. Imidlertid er det påpekt trafikkavviklingsproblemer som det ansees nødvendig å få løst ved økt bruk av havnen. Behovene for investeringer i landverts transportnett er særlig presserende i Halden, Borg, Moss og Grenland.

I stor grad dreier dette seg om investeringer som vil bli foretatt i overskuelig framtid uavhengig av havneutbyggingen. Ved økt bruk av havnene er det imidlertid tale om forseringer og omprioriteringer. Slik omprioritering må stort sett skje innen riksvegnettet, og vanligvis innen det enkelte fylke.

Det er naturlig å knytte dette opp til det arbeid som nå pågår med Nasjonal transportplan (NTP). Stortinget skal behandle NTP på grunnlag av en stortingsmelding som legges fram våren 2000. I planen omtales større prosjekter i stamvegnettet, mens det for såkalte øvrige riksveger fordeles veiledende planrammer per fylke. Etter stortingsbehandlingen av NTP skal etatene utarbeide mer konkrete handlingsprogrammer. Programmene skal deretter behandles politisk av den enkelte fylkeskommune. I den administrative og lokalpolitiske behandling av disse programmer er det viktig å ivareta havnenes behov.

Kapittel 12

Utvalgets konklusjoner og anbefalinger**12.1 Avgrensning av utvalgets vurderinger**

Utvalget har forstått mandatet slik at vurderingene skal avgrenses til å omfatte enhetslastet gods. Med enhetslastet gods menes gods som hovedsakelig transporteres i containere eller i semitrailere med eller uten egen trekkvogn. Utvalget legger til grunn at endret havnestruktur skal vurderes i forhold til import og eksport av slikt gods. Dette kan betraktes som teoretisk flyttbart gods i den forstand at det vil være reelle valgmuligheter med hensyn til bruk av omlastningshavn i Oslofjordregionen.

Det ligger også klart i mandatet at det med endringer i havnestruktur siktes til muligheter for reduksjon av enhetslasthåndtering i Oslo havn og økt trafikk over de øvrige havnene i regionen. Utvalget har lagt til grunn at en eventuell begrensning av kapasitet i Oslo havn i forhold til dagens havneanlegg og/eller i forhold til de planer Oslo havnevesen har lagt fram, kun vil gjelde terminaler for lo/lo og ro/ro håndtering av containere, *utenom* den kapasitet utenlandsferjene representerer for enhetslast. Ferjetrafikken forutsettes opprettholdt slik det er skissert både i Oslo havns strategiplan og i plan- og bygningsetaten i Oslo kommune sitt fjordby-alternativ.

Håndtering av bulkgoods tas ikke opp i utvalgets vurderinger. Disse aktivitetene er ofte knyttet til sjøkantlokaliserte industrianlegg, for eksempel importanlegg for oljeprodukter, mottaksanlegg for råvarer i form av tørrbulk og eksportrettet produksjon av gjødning, stein- og mineralprodukter etc. Bulktrafikken er i mindre grad flyttbar, og utvalget legger til grunn at industrikanaler og andre bulkanlegg utvikles videre i tråd med de funksjoner de fyller i dag. Når det gjelder Oslo havn er slike aktiviteter for øvrig heller ikke foreslått nedlagt i Oslo kommunes utredning "Fjordby eller havneby?".

12.2 utfordringer og problemer

12.2.1 Problemstillinger og målkonflikter

På grunnlag av mandatet har utvalget prioritert tre hovedhensyn:

1. Tilrettelegging av havnetilbudet i Oslofjordregionen for å ivareta sjøtransportens fortrinn som miljøvennlig transportform og for å ivareta dens konkurransedyktighet i forhold til andre transportformer.
2. Vurdere løsninger med hensyn til bruk av areal til havneformål i de aktuelle trafikkhavner i Oslofjordregionen i forhold til lokale arealkonflikter og miljøhensyn.
3. Vurdere havnetilbudet i Oslofjordregionen i lys av næringslivets internasjonale konkurranseevne.

Disse hensynene reflekterer målsetninger som trekker i ulik retning. Det er derfor en betydelig utfordring å legge opp til en havnestruktur som ivaretar de ulike overordnede hensyn på en best mulig måte sett under ett. Særlig tatt i betraktning av at havnene utvikler seg innenfor et aktivt konkurransemarked,

hvor oppgavene både for lokale og sentrale myndigheter er begrenset til å være av tilretteleggende karakter.

12.2.2 Vurdering av framtidig etterspørsel og kapasitet

Utvalget har konstatert at det kan skje raske omskiftninger i markedets organisering av transport av enhetslastet gods. Blant annet av den grunn er det relativt stor usikkerhet med hensyn til hvilken framtidig etterspørsel som vil rette seg mot havnene i Oslofjorden, både totalt og for hver havn. Det forventes likevel en sterk økning i dette markedet, med blant annet en økende anvendelse av enhetslaster.

Utvalget har forholdt seg til to ulike prognoser. En prognose for hele regionen samlet som er utarbeidet av ECON for utredningen "Fjordby eller havneby?", denne tilsier at samlet containervolum i 2020 vil kunne ligge i overkant av 1 million TEU. Den andre prognosen, presentert av Oslo havnevesen, angir et containervolum over Oslo havn alene i 2020 på i overkant av 800,000 TEU. Disse prognosene er ikke direkte sammenliknbare. Utvalget har tatt utgangspunkt i ECONs prognose, men har i konsekvensberegningene også tatt hensyn til en mulig framtidig etterspørsel rettet mot Oslo havn som er i samsvar med Oslo havnevesens prognose. Dette er gjort ved å definere to mulige framtidbilder. I framtidsbilde 1 forutsettes at om lag halvdelen av samlet etterspørsel i regionen vil rette seg mot Oslo havn i 2020, i framtidsbilde 2 forutsettes at 75 prosent vil rette seg mot Oslo og 25 prosent mot de øvrige havner.

Både ECONs prognose og Oslo havnevesens prognose forutsetter sterk vekst. Antall containere (TEU) over havnene i regionen var i 1997 om lag 335,000 (inkludert innenlandsk transport), herav 183,000 over Oslo havn.

12.2.3 Tilrettelegging for sjøtransport som konkurransedyktig og miljøvennlig transportform

Utvalgets beregninger viser at nedleggelse av all containerhåndtering i Oslo havn utenom ferjetrafikken vil føre til at transportarbeidet på veg til og fra havnene øker med 250 millioner tonnkilometer dersom man legger til grunn en etterspørsel på om lag 520,000 TEU i Oslo i 2020 (framtidsbilde 1), og 460 millioner tonnkilometer dersom man legger til grunn en etterspørsel på 775,000 TEU (framtidsbilde 2). Dette innebærer økninger i transportarbeidet på veg på henholdsvis 60 prosent og 90 prosent i de to framtidbilder i forhold til om det hadde vært tilstrekkelig kapasitet i Oslo. Dette motsvares delvis av en reduksjon av transportarbeidet på sjø, men man får en netto økning i kostnader på grunn av økte utslipp, økt støy, større vegslitasje og flere ulykker som er beregnet til henholdsvis 67 og 106 millioner kroner per år i de to framtidbildene.

Tilstrekkelig kapasitet i havnene er en hovedforutsetning for at sjøtransporten skal beholde sin posisjon som den sentrale transportformen for enhetslastet gods til og fra kontinentet. Kapasitet innebærer i denne sammenheng både teknisk utrustning i havnene, arealer til håndtering av enhetslaster og vegtilknytning (eventuelt bane) uten fordyrende flaskehalser. Utvalget vil i denne sammenheng påpeke betydningen av at det foreligger tilstrekkelig kapasitet også i havnene utenfor Oslo. Dette innebærer at havnene også på lang sikt må sikres tilstrekkelige utvidelsesmuligheter. Dette er nedfelt i St meld nr 46 (1996-97).

Et godt havnetilbud inkluderer også god tilgjengelighet til havnene. Det er derfor etter utvalgets mening nødvendig at tilknytningen mellom havnene og det øvrige samferdselsnettet legges til rette for å bidra til at man oppnår de miljømessige gevinster sjøtransporten kan gi.

Gode havnetilbud i alle deler av Oslofjordregionen er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for at transportene avvikles mest mulig miljøvennlig. Næringslivets tilpasning gjøres på grunnlag av en rekke faktorer, som for eksempel anløpsfrekvens og effektiv godshåndtering i havnene. Det er derfor viktig at slike krav møtes i flere havner slik det faktisk vil være fordelaktig å velge nærmeste havn.

12.2.4 Næringslivets konkurransekraft og utviklingsmuligheter

Den framtidige utviklingen av havnetilbudet i Oslofjordregionen må ta hensyn til næringslivets internasjonale konkurransekraft. Likeledes at havnestrukturen spiller en viktig rolle for utviklingen av næringslivet i de enkelte regioner.

Kostnadene til logistikk og transport er betydelige i norske eksportnæringer, og det er av stor betydning for norsk industris konkurranseevne at sjøtransporttilbudet legges til rette slik at transportsystemet for norske eksportbedrifter og importører blir mest mulig effektivt. Nedleggelse av containerhåndtering i Oslo har utvalget beregnet til å gi merkostnader (eksklusive alle offentlige avgifter og subsidier) til transport alene på henholdsvis 300 og 387 millioner kroner per år i de to framtidsbilder man har lagt til grunn. Det er ikke beregnet hva endringer i totale logistikk-kostnader vil kunne beløpe seg til, og hvordan disse fordeler seg på import- og eksportrettede aktiviteter.

Målsetningen i moderne logistikk er å sikre en helhetlig vareflyt med lavest mulig total kostnader og mest mulig pålitelig leveringsservice. Det betyr at hele transportkjeden fra avsender til mottaker ses i sammenheng.

Utvalget mener at nærhet til et godt havnetilbud bør tillegges stor vekt som konkurransefaktor. Dette innebærer både et spredt anløpsmønster og at havnene bør være lokalisert slik at man får færrest mulig omlastninger og minst mulig avvik i forhold til korteste transportdistanse. Det må her forutsettes at det er en akseptabel anløpshyppighet og tilstrekkelig effektiv håndtering i havnen.

Det er også av stor betydning at havnestruktur og anløpsmønster legges opp slik at man best mulig kan tilpasse seg varestrømmene i import og eksport for å oppnå retningsbalanse i transportene. Dette gir best inntjening for linjerederiene og lavest transportkostnader på sjø for vareeierne. Linjerederiene vil i sine ruteopplegg søke en slik retningsbalanse, samtidig fungerer markedet slik at rederiene vil betjene de havner de ulike vareeierne ønsker å benytte. Situasjonen i regionen i dag er at det er et importoverskudd i Oslo og eksportoverskudd i de øvrige større havnene, som rederiene tilpasser seg ved flere anløpshavner per tur mellom Norge og det europeiske kontinent.

Utvalget mener at det er viktig å utvikle og opprettholde en slik balanse. Et variert havnetilbud og god betjening av de enkelte havner vil være et viktig bidrag til en jevnere fordeling av næringsutviklingen i regionen.

12.2.5 Hensynet til areal, miljø og byutvikling

Sjøkantarealer sentralt i byområdene er attraktive arealer, som det er knapphet på. Bruk av areal til havneformål innebærer fortrengning av andre

byfunksjoner, men også omvendt. Havnevirksomhet innebærer miljømessige ulemper i form av støy, trafikk til og fra havnene, lokal forurensing med mer, men det må også i nødvendig grad aksepteres at havnene krever arealer ved sjøen tilpasset de funksjoner havnene skal fylle.

Havnevirksomhet er tradisjonelt en vesentlig del av byenes næringslivs-politikk. Her vil utvalget påpeke behovet for å skille mellom den lokale ønskeligheten av en viss økning i havnevirksomheten med tanke på lokal næringsutvikling og det å måtte ta et ansvar for store trafikkmengder uten lokal tilknytning utover hva havnene i dag har innrettet seg på. Det er derfor sentralt at miljøbelastningen ved å ha havnevirksomhet i eller i nærheten av bolig- og tettstedsområder ikke ensidig pålegges enkelte områder.

Det er i dag særlig i Oslo slike konfliktsituasjoner er tydeliggjort, i diskusjonen om fjordby eller havneby. Utvalget har imidlertid gjennom sine kartlegginger registrert at det også i de øvrige havnene eksisterer reguleringskonflikter ved utvidelse av havnearealer i forhold til blant annet bomiljøer og natur- og friluftsinnteresser. Det er også registrert problemer forbundet med den lokale trafikken til og fra enkelte havner. Dette gjelder blant annet Moss (spesielt knyttet til ferjetrafikken Moss-Horten) og Borg (trafikken mellom E18 og Øra havn). Disse problemene krever en løsning uansett grad av havneutbygging, men utbygging av vegnettet må forseres i forhold til gjeldende riksvegplaner dersom havnenes kapasitetspotensiale skal utnyttes.

Når det gjelder byutvikling i Oslofjordens havnebyer utenom Oslo, konstaterer utvalget at de respektive byer faktisk i stor grad ønsker å anvende sentrale områder ved sjøen til utvikling av næringsvirksomheter og havn.

Konsekvensene for havnenes nærområder kan være relativt store med en storstilet utbygging av kapasitet for å håndtere enhetslaster. Dersom andre Oslofjordhavner skal betjene den trafikk som ellers ville gått over Oslo, vil trafikkbelastningen øke radikalt i de havner som har størst potensiell kapasitet.

Dette vil si at hensynet til byutvikling, areal- og miljøpolitikk i Oslo må veies mot de samme hensyn i de øvrige havner og deres lokalområder. Hensynet til byutvikling, areal- og miljøpolitikk i Oslo må også veies mot både hensynet til nasjonale/globalt forurensingsmål og mot ulempene ved økt trafikkbelastning på hovedvegnettet på begge sider av Oslofjorden generelt, og hovedvegnettet inn og ut av Oslo spesielt.

12.2.6 Løsninger bør gi handlingsrom framover

Utvalget har, innenfor de rammer man har hatt til rådighet, sett det som sin oppgave å framskaffe og vektlegge faglige argumenter for og i mot alternative løsninger for framtidig havnestruktur i Oslofjordregionen. Det vil si at det er fokusert på løsninger som både ivaretar nærings- og miljømessige hensyn på kort og lang sikt, og samtidig sikrer et handlingsrom for framtiden.

Usikkerheten i framtidig transportetterspørsel gjør at det likevel er vanskelig å få den oversikt over konsekvenser og muligheter innen ulike alternativer som er nødvendig for å kunne gjøre en best mulig faglig avveining av fordeler og ulemper. Utvalget legger til grunn at løsninger for framtidig havnestruktur må ses i lys av at veksten i transport av enhetslastet gods på sjø kan bli høy, og at det i denne sammenheng også bør tas hensyn til muligheten for en sterk etterspørselsvekst rettet mot Oslo havn slik Oslo havnevesen legger til grunn. Det er videre grunn til å anta at den tradisjonelle arbeidsdelingen

mellom havnene i regionen, spesielt når det gjelder import/eksportfunksjonene, vil kunne endre seg framover.

Statlige positive virkemidler for å påvirke godsvolumene i enkelte havner er få eller ikkeeksisterende utenom tilretteleggelse av infrastruktur (veg, bane, farleder med mer). Myndighetene har for øvrig ingen direkte innflytelse på aktørenes beslutninger. Lovgivningen setter derimot viktige rammer for havnenes utbyggingsmuligheter.

Det er en viktig erkjennelse at transportmarkedet i liten grad lar seg styre på annen måte enn at aktørene tilpasser seg de rammevilkår den offentlige infrastruktur og prisingen av offentlige tjenester setter. Utvalget vil understreke at godstransport organiseres i et meget dynamisk marked hvor aktørene hele tiden tilstreber å forbedre sin egen situasjon. Dette gjelder både den enkelte havn, rederiene som betjener havnene, vareeierne og transportselskapene.

Spørsmålet om framtidig trafikk og hvordan de ulike aktører i markedet vil påvirke rolledelingen havnene imellom gjennom sin tilpasning til endrede rammebetingelser, tilsier at løsningene bør gi mulighet for å kunne møte ulike utviklingsforløp. Utvalget mener at gode løsninger kan utvikles innenfor det eksisterende handlingsrom og legger vekt på at dette handlingsrommet ikke reduseres. Det bør ikke treffes definitive beslutninger som binder opp utviklingen mer enn nødvendig.

Utvalget vil påpeke at en viktig forutsetning for at et slikt handlingsrom skal være tilstede er at havnene sikres gode landverts forbindelser, både av hensyn til effektiv transportavvikling og av hensyn til miljøet i havnenes nærområder.

12.3 Utvalgets anbefalinger

12.3.1 Hovedtrekk i anbefalingene

Utvalget har lagt vekt på å komme fram til en løsning som best mulig tilfredsstiller hensynene til miljøvennlig transport, næringslivets konkurransevilkår samt forhold knyttet til byutvikling, miljø- og arealspørsmål i de berørte områder totalt sett.

Innenfor det handlingsrom utvalget har definert, har utvalget trukket følgende hovedkonklusjoner:

1. Utvalget anbefaler at det legges til rette for at håndteringen av enhetslastet gods i Oslofjordregionen, bortsett fra rene lokale funksjoner, skal foregå innenfor en framtidig havnestruktur som omfatter tre hovedhavneområder. Dette innebærer organisering i tre interkommunale havner. En aktuell modell vil være (se for øvrig avsnitt 12.3.6):
 - Oslo og Drammen (og eventuelt Moss)
 - Larvik og Grenland
 - Østfoldhavnene; Borg, Halden og (eventuelt) Moss.

Denne modellen tar utgangspunkt i at det bør være en naturlig geografisk organisering. Dels ut fra at havnene har sammenfallende lokale funksjoner innen sine respektive deler av Oslofjordregionen, og dels ut fra hensynet til en geografisk fordeling i regionen av kapasitet til å konkurrere om mer nasjonale transportoppgaver.

Utvalget vil imidlertid understreke at det ikke har tatt konkret stilling til fordeling av trafikk mellom havnene. Dette må vurderes på grunnlag av

- utviklingen i markedet og videre planlegging etter plan- og bygningsloven og Nasjonal transportplan.
2. Utvalget anbefaler at håndteringen av lo/lo og ro/ro skipet containergods i Oslo havn opprettholdes (avsnitt 12.3.2).
 3. Utvalget anbefaler ikke full utbygging i samsvar med Oslo havnevesens utviklingsplan mot 2020. Den arealmessige kapasitet i de østlige deler av havnen bør begrenses til de utfyllinger Oslo havnevesen har foreslått for perioden fram til 2008/2010 (avsnitt 12.3.4).
 4. Utvalget anbefaler ikke at det etableres noen ny havn utenom de eksisterende (avsnitt 12.3.5).

Bakgrunnen for anbefalingene er en avveining av følgende forhold:

- Økninger i transportarbeid på veg, med de økte utslipp og økte transportkostnader dette medfører, bør i størst mulig grad unngås.
- Havneløsningene bør sikre næringslivet best mulige logistikk-løsninger.
- Det bør tilstrebes en rimelig fordeling av lokale miljøbelastninger som oppstår ved håndtering av enhetslaster i Oslo og de øvrige aktuelle kommuner.
- Løsningene bør bidra til en geografisk sett jevn utvikling av næringsaktiviteter i regionen.
- Utbygging av havnekapasitet bør skje med sikte på en optimal utnyttelse av de arealmessige og finansielle ressurser i havnene i regionen.
- Det skal være mulig å gjennomføre deler av både Oslos og andre kommuners byutviklingsplaner.
- Det må tas hensyn til kapasitetsbehov i henhold til sivil og militær beredskap.
- Det må sikres et handlingsrom og fleksibilitet på lang sikt.

12.3.2 Framtidig havnestruktur bør fortsatt innebære containerhåndtering i Oslo

12.3.2.1 Anbefaling

Utvalget anbefaler at lo/lo og ro/ro aktivitetene i Oslo havn opprettholdes. Det tilbudet ferjene vil kunne representere i framtiden vil være svært begrenset i forhold til antatt etterspørsel etter sjøtransport for enhetslaster. Det anbefales derfor at det gis muligheter for en utvikling av kapasiteten i Oslo havn, som i hovedtrekk bør følge Oslo havns strategiplans forslag for perioden fram til 2009.

12.3.2.2 Begrunnelse

Utvalget vurderer situasjonen med hensyn til samlet kapasitet i regionen omkring 2020 slik at trafikken vil kunne nærme seg de antatte kapasitetsgrenser dersom containerhåndteringen i Oslo havn gradvis utvikles etter 2010. De kapasitetsreserver som finnes i dag i Borg, Moss, Larvik, Grenland og Drammen vil omtrent balansere antatt etterspørsel omkring 2020, gitt den teknologi man disponerer i dag. Når en eventuell kapasitetsmangel vil kunne oppstå er avhengig av i hvilken grad havnene kan utvikles til moderne containerehavner og hvilken trafikkvekst man vil få i regionen. Usikkerheten omkring hvor raskt den samlede etterspørsel vil øke, hvor sterkt veksten vil være knyttet til henholdsvis nasjonale og lokale funksjoner, og hvordan vareeiere,

speditører, havneoperatører, linjerederier med mer vil tilpasse sine aktiviteter, er relativt stor.

Dette taler for at det bør legges opp til en utbygging som er fleksibel i forhold til utviklingen i etterspørsel. Utvalget anser situasjonen etter 2010 som ganske åpen, med stor sannsynlighet for at havnene utenom Oslo kan komme til å spille en viktigere rolle utover å betjene sitt lokale omland. Det kapasitetspotensiale som finnes i regionens havner, *inkludert Oslo*, bør derfor ikke i unødig grad begrenses. En anvendelse av havneområder til byutvikling vil ikke kunne være reversibel. Derimot vil anvendelse til havnedrift kunne være det (jf planlagt utbygging og senere avvikling av virksomheten på Filipstad).

Utvalget mener at alle havnene i Oslofjorden, *inkludert Oslo*, har en viktig rolle å spille for å gi sjøtransporten best mulig muligheter for å betjene næringslivet. Hensynet til næringslivets konkurransevne og tilretteleggelse for mest mulig miljøvennlig godstransport innebærer altså at det bør opprettholdes et godt havnetilbud for enhetslastet gods i Oslo. En nedleggelse av slik virksomhet i Oslo havn vil innebære lengre transportdistanse på veg og økte kostnader for import- og eksportrettede virksomheter både i Oslo og i en rekke andre områder som i dag har Oslo havn som nærmeste og beste løsning. Nåværende arbeidsdeling mellom de enkelte havnene har en bakgrunn blant annet i hva aktørene selv ser som beste logistikkløsning. Utvalget mener derfor at det vil bli for dårlig kvalitet på havnetilbudet i Oslofjorden sett under ett med en nedleggelse av containeraktivitetene i Oslo.

Behovet for og ønskeligheten av en relativt stor kapasitet i Oslo havn må også ses i sammenheng med lokaliseringen av de store samlastterminalene i Groruddalen og distribusjonen av store mengder gods innen Oslo og Akershus. Det er lite som tyder på at en flytting av havneaktivitetene isolert sett vil trekke disse virksomhetene med seg, det er heller slik at det for store mengder gods er viktig at havnen ligger nær disse terminalene.

Utvalget mener at et havnetilbud i Oslo bidrar bedre til å ivareta hensynet til miljøvennlig transportavvikling enn en ensidig satsing på havner utenfor Oslo, noe som i verste fall kan innebære nær en fordobling av transportarbeidet på veg i forbindelse med frakt av gods til og fra havnene. Videre vil flytting av import med førstestedestinasjon i Oslo og Akershus til andre havner bidra til at en del av trafikken flyttes til innfartsvegene sydfra, hvor belastningen allerede i dag er stor. På samme måte vil størstedelen av eksporten som ellers ville gått over Oslo havn belaste sydgående vegkorridorer ut av Oslo. Beregninger viser for eksempel at tilleggstrafikk av tunge kjøretøyer på E18 ved Høvik i 2020 tilsvarer mellom 17 og 23 prosent av dagens trafikk (1996). Ekstra belastning på vegene på østsiden av Oslofjorden blir en del mindre fordi det er forutsatt å være mest ledig kapasitet i havnene på vestsiden av fjorden.

Det anses per i dag som urealistisk at transporter til Oslo fra andre havner i regionen i omfattende grad ville kunne gå med jernbane. Dette henger sammen med at jernbanen har vanskeligheter med å være konkurransedyktig med hensyn til frekvens og priser på de korte distanser det her er tale om. Utvalget er imidlertid oppmerksom på at det for tiden arbeides for å etablere blokktogetforbindelse mellom Grenland og Alnabru.

Utvalget har lagt til grunn at lokal miljøbelastning må fordeles på flere havneområder og at mulighetene for utvikling av gode by- og bomiljøer ikke må betraktes som et isolert Oslobehov. Oslo bør altså ikke ensidig kunne overlata ansvaret for de belastninger havnevirksomhet medfører til andre områder.

Utvalget ser det også som et vesentlig argument at klassifiseringen av Oslo som nasjonal havn (St meld 46 1996-97) innebærer en forpliktelse for Oslo kommune som havneier til å sikre et nasjonalt havnetilbud med tilstrekkelig kapasitet og effektivitet.

12.3.3 Hensynet til sivil og militær beredskap

Utvalget har også vurdert hensynet til sivil og militær beredskap. Dette hensynet ivaretas best ved at det er tilstrekkelig kapasitet fordelt på flere større havner, inkludert Oslo. Uten containerhåndteringskapasitet i Oslo havn vil det være vanskelig å ivareta hensynet til både beredskapsmessig kapasitet og kapasitet til ordinær sivil varetransport.

12.3.4 Utvalgets vurdering av utbyggingsgrad i Oslo på lang sikt

12.3.4.1 Anbefaling

Utvalget anbefaler at man for perioden etter 2008/2010 bibeholder den arealmessige kapasitet som den utbyggingen som igangsettes i perioden fram til 2009 gir. Dette tilsvarer i hovedtrekk fase 1 i Oslo havnevesens plan (hovedrapporten, side 77). Utvalget forutsetter likevel at Filipstad frigis til byutviklingsformål innen 2020. Utvalget baserer dette på sine vurderinger av framtidig fordeling av vekst og muligheter for økt arealproduktivitet i havnevirk-somheten.

Denne utbyggingen innebærer utfylling av områder ved Lohavn, som forutsatt i planen for perioden 1998-2008. Ved Kongshavn begrenses utfyllingene til det som er angitt i fase 1, samt mindre utfyllinger mot Grønlia i fase 2 (før 2013). I tilknytning til lo/lo-havnen i Ormsund/Bekkelaget begrenses utfyllinger til bassenget mellom Bekkelagskaia Nord og Sjursøya, og det forutsettes at 110 dekar i nåværende oljehavn omdisponeres til containerareal. Det vises her for øvrig til nærmere omtale i avsnitt 10.2.3.

En slik begrenset utbygging i Oslo havn anbefales imidlertid under bestemte forutsetninger (se punkt 12.3.4.3).

12.3.4.2 Begrunnelse

Det anbefalte forslag gir etter utvalgets vurdering en arealmessig kapasitet som gir Oslo havn mulighet til å håndtere et containeromslag som kan være to og en halv til tre ganger større enn volumet i 1997 (se avsnitt 9.2.3). Etter utvalgets oppfatning er de ulike elementer i Oslo havnevesens strategiplan tilstrekkelig fleksible til at akseptable løsninger for enhetslastet gods kan etableres med sikte på en hensiktsmessig godshåndtering også etter 2008 innenfor de arealmessige kapasitetsbegrensninger som utvalget tilrår.

Utvalget begrunner sitt forslag om en arealmessig begrensning på den framtidige kapasitet i Oslo havn for det første med hensynet til lokale miljøbelastninger og byutviklingsplaner i Oslo. For det andre vil en slik anbefalt begrensning bidra til å redusere usikkerheten i de øvrige havner med hensyn til framtidig utbygging av kapasitet for containerhåndtering.

Full utbygging i Oslo havn etter strategiplanen innebærer blant annet utfyllinger i havnebassenget ved Kongshavn og Ormsund/Bekkelaget på om lag 145 dekar hvert sted. Utvalget mener at det kan være betydelige miljø- og naturmessige ulemper forbundet med utfyllinger av den størrelsesorden det

totalt sett er lagt opp til. Man bør derfor begrense utfyllinger i Oslo og fortrinnsvis utvikle eksisterende/tilgjengelige arealer i andre havner.

Utvalget mener videre at kostnadene ved arealutvidelser gjennom utfyllinger i Oslo havn vil kunne være høyere enn i andre havner, hvor opparbeiding av havnearealer i langt mindre grad innebærer utfylling og nye kai-fronter.

Utvalget mener at en framtidig utvikling med tre hovedhavneområder i Østlandsregionen havner vil kunne gi en geografisk jevnere utvikling av næringsaktiviteter. Det vil ikke være heldig dersom Oslo utvikles til en dominerende havn i regionen i større grad enn den er i dag. Oslo havnevesens strategiplan representerer etter utvalgets mening et signal til transportørene om å satse på konsentrasjon av aktivitetene, og et signal til de øvrige havner og kommuner om tilbakeholdenhet med hensyn til framtidige investeringer. Utvalget mener at en reell "trepunktsløsning" i Oslofjorden vil sikre konkurranse mellom havnene og gi sjøtransporten best muligheter for å betjene næringslivet.

Utvalget vurderer de løsninger som er foreslått slik at man delvis imøtekommer både Oslo havns ønsker og de visjoner som er innbakt i utredningen "Fjordby eller havneby" med hensyn til å vitalisere fjordbyen. Dessuten imøtekommer løsningen også målsetningen om fordeling av vekst på havnene og begrensnings av miljøproblemer i de øvrige havner som er aktuelle for håndtering av containertrafikk.

12.3.4.3 Forutsetninger for anbefaling om begrenset utbygging i Oslo

Utvalgets anbefaling om begrenset utbygging i Oslo utover et ti års perspektiv er gjort under følgende forutsetninger:

- Interkommunale havnedistrikter må etableres etter utvalgets anbefalinger, om nødvendig med bruk av statlig pålegg med hjemmel i havne- og farvannsloven.
- Det må forutsettes at de respektive kommuner gir reguleringsmessig aksept for å utvikle havnene innenfor de foreslåtte interkommunale samarbeidsorganer til moderne containerhavner med den kapasitet som er nedfelt i de respektive havners strategiplaner.
- Staten, fylkeskommunale og lokale myndigheter må prioritere de planlagte infrastrukturtiltak på vegsiden for å sikre god tilgjengelighet og en minst mulig miljøbelastende trafikkavvikling mellom havnearealene og stamvegnettet. Når det ikke er stilt krav om jernbanetiltak, er dette fordi utvalget har lagt til grunn at jernbanen vil spille en beskjeden rolle i transportene til og fra havnene på grunn av svak konkurransedyktighet på korte avstander.
- De framtidige trafikkvekstrater må ikke bli vesentlig større enn i de prognoser utvalget har lagt til grunn som plangrunnlag.

Dersom disse forutsetningene ikke viser seg å holde, vil det gi grunnlag for en revurdering av den begrensning utvalget har anbefalt for arealer til håndtering av enhetslaster i Oslo havn.

12.3.5 Utvalget anbefaler ikke ny havn for enhetslaster

12.3.5.1 Anbefaling

Utvalget anbefaler ikke etablering av ny havn for enhetslaster, verken som fellehavn for hele regionen eller som en avlastningshavn for Oslo havns lokale og nasjonale funksjoner. Utvalget har her lagt vekt på ivaretagelse av sjøtransportens miljømessige egenskaper i forhold til vegtransport og næringslivets behov for nærhet til transportkorridorene. Man ville i et slikt alternativ også stå overfor et vanskelig lokaliseringsspørsmål, med hensyn til framskaffelse av egnede arealer, lokale miljøbelastninger i de berørte områder, naturinngrep og det alminnelige hensyn til friluftslivet i Oslofjorden.

12.3.5.2 Begrunnelse

Det alternativet utvalget har vurdert er en havn som i første rekke ville fungere som avlastningshavn for Oslo, som et alternativ til løsningen med å spre trafikken på de øvrige havner i regionen. En slik havn anses ikke som noe realistisk eller godt alternativ. Det kan i stedet opparbeides tilstrekkelig kapasitet i de eksisterende havner innenfor de tidsperspektiv utvalget har lagt til grunn, dessuten vil sannsynligvis etablering av en ny havn være et vesentlig dyrere alternativ enn å satse på kapasitetsutvikling i de eksisterende havner.

En viktig forutsetning for attraktive havner for vareeiere og transportører er markedsnærhet. Det må forventes at veksten i enhetslastet gods i stor grad vil skje i eller via virksomheter lokalisert i havnenes nærområder. En ny havn vil ikke være forenlig med utvalgets vurdering av hvordan man skal få til en konkurransedyktig havnestruktur og en balansert næringsutvikling i regionen. Konkret betyr dette fare for konsentrasjon om en havn, noe som ikke ville være fordelaktig for de lokale brukerne av de øvrige havnene i regionen.

En ny havn ville medføre stort sett de samme transport- og miljømessige konsekvenser som dersom all aktivitet i Oslo ble flyttet til andre eksisterende havner. For eksempel ville belastningen på innfartsvegene til Oslo bli den samme (om enn med noe annen fordeling på østlige og vestlige korridorer). Samlet transportarbeid ville imidlertid bli noe redusert (avhengig av eventuell lokalisering), og ekstra miljøulempen i de eksisterende havner ville bli overført til området rundt en ny havn.

Et viktig forhold er at slike planer om etablering av ny havn vil kunne legge bånd på utbygging i øvrige havner, uten at de ville kunne bli særlig konkrete på kort og mellomlang sikt. En slik etablering har en planleggings- og etableringshorisont på 15-20 år, og vil skape en betydelig usikkerhet omkring investeringer i de eksisterende havner i en lang periode før en slik havn er operativ. En lang usikkerhetsperiode vil medføre fare for at nødvendige utbyggings- og moderniseringsprosjekter ville bli stilt i bero, og at havnetilbudet i regionen i mellomtiden dermed ville kunne forfalle.

Ut fra de arealressurser som foreligger, samt muligheter på sikt for å ta i bruk arealeffektiviserende teknologi, anser ikke utvalget kapasitet som et generelt problem. Det kan imidlertid oppstå kapasitetspress på enkelthavner.

12.3.6 Utvalget anbefaler opprettelse av tre interkommunale havner

Utvalgets mandat pålegger utvalget å se på alternative havnestrukturer innenfor gjeldende regelverk. Havne- og farvannsloven gir anledning til å opprette

interkommunalt havnevesen. Et slikt samarbeid kan også, dersom tunge samfunnsmessige grunner gjør det rimelig, pålegges av Fiskeridepartementet med hjemmel i samme lov.

Betydningen og innretningen av et samarbeide mellom havnene er avhengig av hvilken havnestruktur man ønsker å utvikle. Spesielt vil utvalgets forslag om en begrenset utbygging i Oslo forutsette et regionalt samarbeid for å utvikle konkurransedyktige alternativer til Oslo.

Organisering i interkommunale havner må også ses i sammenheng med havne- og farvannsloven og reglene for anvendelse av havnekassens midler. Utvidelse av det geografiske mulighetsområdet for investeringer vil være en sterk begrunnelse for at det inngås et interkommunalt samarbeid.

I forhold til den foreslåtte tilretteleggelse for balansert havneutvikling i regionen mener utvalget at det er ønskelig at det på sikt utvikles tre hovedhavneområder for håndtering av enhetslastet gods. Hensikten er å skape tilstrekkelig store havneenheter for å kunne sikre effektiv drift og konkurranse mellom havnene, oppnå høy anløpsfrekvens, sikre finansielt grunnlag til investeringer og koordinere investeringer. Derved vil man bedre kunne oppnå et bedre havnetilbud og lave kostnader for brukerne. Samarbeidsformen må derfor være forpliktende, noe som innebærer organisering i interkommunale havner.

Foruten Oslo havn betyr dette et havnesamarbeid i Østfold og et i Vestfold/Grenland. Det utvidete havnedistrikt i Østfold bør omfatte Halden, Borg og eventuelt Moss. På vestsiden av fjorden bør man i første rekke følge opp initiativene som er i gang for å etablere et felles havnedistrikt for Grenland og Larvik.

Drammen havn er geografisk og trafikkmessig i en viss særstilling i forhold til de andre havnene. Havnen er relativt høyt spesialisert, blant annet når det gjelder import av biler og frukt og grønnsaker. Utvalget mener at havnen bør utvikle disse og eventuelt flere spesialområder gjennom et bredt samarbeid med de øvrige havner. Den tydelige arbeidsdeling havnen har i forhold til Oslo havn, samt den planlagte utvikling av containerarealer, gjør at Oslo bør vurderes som en aktuell hovedsamarbeidspartner. Når det gjelder Moss, bør man vurdere om det kan være hensiktsmessig alternativ at denne havnen inngår i et "indre fjord" samarbeid med Oslo og Drammen i stedet for å knyttes til de øvrige Østfoldhavner.

Etablering av interkommunale, regionale samarbeidsløsninger bør settes som krav fra statens side for å kunne prioritere de nødvendige vegløsningene for sammenknytning av havnene med stamvegnettet. Derfor må man innenfor de antydende hovedhavneområder spesielt bli enige om hvordan oppgavene skal ivaretas, noe som vil være et viktig og nødvendig beslutningsgrunnlag for den statlige prioritering i Nasjonal transportplan.

Utvalgets anbefalinger forutsetter at de berørte kommunene inngår forhandlinger med sikte på interkommunale samarbeidsløsninger slik utvalget har anbefalt. Utvalget anbefaler at Fiskeridepartementet eventuelt bør medvirke med sikte på å få slike samarbeidsløsninger på plass. Dette er en helt nødvendig forutsetning for utvalgets anbefalinger, og staten må pålegge kommunene å inngå slikt samarbeid, med hjemmel i Havne- og farvannsloven, dersom man ikke frivillig kan få etablert slike løsninger.

Referanser

- Berdal Strømme AS 1996: *Analyse av Øra havneområde – Borg distrikt*. Rapport 31.07.1996.
- Bøe, Knut, Olav Eidhammer, Anne Madslie og Eirik Ristesund 1998: *Havnene i Oslofjorden – strukturtrekk, godsomslag og trafikkmønster*. Transportøkonomisk institutt: Notat 1118/1998.
- Drammensregionens interkommunale havnevesen 1998a: *Strategiplan for Drammen havn*.
- Drammensregionens interkommunale havnevesen 1998b: *Årsoppgjør 1997*.
- Fuglum, Arne og Steinar Johansen: *Havnene på Østlandet: Infrastruktur og godsstrømmer*. Fuglum AS og Norsk institutt for by- og regionforskning. Notat april 1996.
- Grenland havnevesen 1998: *Årsrapport 1997*.
- Grøner AS 1999: *Kvalitetssikring av Utviklingsplan for Oslo havn 2000 – 2020*. April 1999.
- Hop, Øystein og Torhild L. Barlaup 1995: *Analyse av varestrømmene gjennom de fem trafikkhavnene i Vestfold*. Transportøkonomisk institutt: Notat 1004/1995
- Hovi, Inger Beate, Anne Madslie og Knut Bøe 1999: *Alternativ havnestruktur for enhetslaster i Oslofjordregionen. Utredninger for utvalget for vurdering av havnesamarbeid og havnestruktur i Oslofjordregionen*. Transportøkonomisk institutt: Notat 1132/1999.
- Johansen, Steinar 1997: *Oslo havns rolle i samfunnet. Underlag for strategisk havneplan fram mot år 2020*. Norsk Institutt for by- og regionforskning: Rapport 1997:8.
- Larvik havnevesen 1998: *Larvik havn – porten til Europa*. Diverse informasjonsmateriell.
- Lea, Rolv og Jan Erik Lindjord 1996: *Kostnader og effektivitet i norske trafikkhavner*. Transportøkonomisk institutt: Rapport 344/1996.
- Madslie, Anne og Geir Olav Ryntveit: *Havnenes rolle i transportkorridorer – kunnskapsstatus og problemstillinger*. Transportøkonomisk institutt: Notat 1093/1998.
- Oslo havnevesen 1997: *Prognoser for trafikktviklingen over Oslo havn fram mot 2020. Delrapport for utenriks stykkgods*. Notat til strategiplanprosjektet 20.08.97.
- Oslo havnevesen 1998a: *Transport, havn og miljø. Utviklingsplan for Oslo havn 2000 – 2020*. Hovedrapport 24.09 1998 m/delrapporter: (1) *Lokalisering av terminal for enhetslaster i Oslofjordområdet*. (2) *Development plans for Terminal West and Terminal South*. (3) *Miljøstrategisk plan 2000 – 2020*. (4) *Nytte-kostnadsanalyse av utbygging av Oslo havn og to alternative løsninger*. (5) *Oslo havns rolle i samfunnet*. (6) *Sammendrag av delutredninger*. Oslo havnevesen 1998b: *Årsrapport 1997*.
- Oslo kommune 1997: *Fjordby eller havneby? Utredning om Oslos havne- og sjøside*. Plan- og bygningsetaten 31.12.97. Hovedrapport m/delrapporter: (1) *Havne- og sjøsiden som rekreasjon for befolkningen*. (2) *Havn som endringsfaktor i byens arkitektur*. (3) *Økonomiske vurderinger av endret havnebruk*. (4) *Havnas betydning for næringsvirksomheten i Oslo*. (5) *Godstransport og miljøbelastninger*. (6) *Oslo i ulike regionale sammenhenger*. Oslo kommune 1999a: *Kommuneplan 2000 – arealdel*. Plan- og bygningsetaten 01.02.99.
- Oslo kommune 1999b: *Plan- og bygningsetatens kommentarer til uttalelser og*

- relevante planer i tilknytning til havne- og sjøsideutredningen* . Vedlegg til byrådssak 26.03.99.
- SCC Bruer AS 1998: *Strategisk plan for Moss havn*. Notat 07.08.98.
- Stokke, Knut Bjørn 1998: *Arealtilgang og lokale transport- og miljøproblemer – status i plansituasjonene for utvalgte havner i Oslofjordregionen*. Norsk institutt for by- og regionforskning: Notat 26.10 1998.
- St meld nr 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken
- St meld nr 28 (1995-96) Hvor fartøy flyte kan [\[mldr\]](#) De maritime næringer
- St meld nr 32 (1995-96) Om grunnlaget for samferdselspolitikken
- St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk
- St meld nr 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken.
- St meld nr 36 (1996-97) Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007
- St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport.
- St meld nr 58 (1996-97) Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling.
- St meld nr 41 (1997-98) Næringspolitikk inn i det 21. århundret
- Statens vegvesen 1997: Vegtrafikktegninger 1996.

Vedlegg 13**Klassifisering av stykk gods**

Oversikt over hvilke varegrupper (SITC-kode på to-siffernivå) som inngår i varekategoriene i tabellene 6.1- 6.6

Tabell 13.1: .

Inndeling i tabell 6.1 – 6.6	SITC-kategorier
Matvarer	01 kjøtt og kjøttvarer, 02 meierivarer og egg, 03 fisk, krepsdyr, bløtdyr, 04 korn og kornvarer, 05 grønnsaker og frukt, 06 sukker, sukkervarer og honning, 07 kaffe, te, kakao, krydder, 08 dyrefor, 09 diverse matvarer, 11 drikkevarer, 12 tobakk og tobakksvarer.
Diverse ferdigvarer og halvfabrikata	21 Huder og skinn, 22 oljefrø, 23 rågummi, 26 tekstilfibre, 29 animalske og vegetabiliske råvarer, 61lær, lærvarer og skinn, 62 varer av gummi, 63 varer av tre og kork, 65 tekstilgarn, stoffer og tekstilvarer, 66 varer av ikke-metalliske mineraler, 75 kontormaskiner og datautstyr, 76 telekomm.apparater, 77 elektriske maskiner og apparater, 81prefabrikerte bygninger, 82 møbler og deler, 83 reiseeffekter, 84 klær og tilbehør, 85 fottøy, 87 tekniske instrumenter, 88 ur, fotografiske og optiske artikler, 89 forskjellige ferdige varer
Metaller	67 jern og stål, 68 andre metaller, 69varer av metaller
Maskiner og transportmidler	71 kraftmaskiner og utstyr, 72 maskiner for spesielle industrier, 73 metallbearbeidingsmaskiner, 74 andre industrimaskiner og –utstyr, 78 kjøretøyer for veg, 79 andre transportmidler
Papir og papp, etc.	64 papir, papp og varer
Kjemiske/farmasøytiske prod.	51 organiske kjemiske produkter, 52 uorganiske kjemiske produkter, 53 farge- og garvestoffer, 54 medisiner, farmasøytiske produkter, 55 rengjøringsprodukter, flyktige oljer, 57 plastråstoffer, 58 plast, halvfabrikata, 59 andre kjemiske produkter
Tømmer, trelast, kork	24 tømmer, trelast, kork
Diverse tørrbulk	25 papirmasse og –avfall, 27 rå gjødningsstoffer og rå mineraler, 28 malmer og avfall av metall, 32 kull, koks og briketter, 56 kunstgjødsel
Olje, gass	33 mineralolje og mineraloljeprodukter, 34 gass, naturlig og tilvirket
Annet	00 levende dyr, 4 animalske og vegetabiliske oljer, fett og voks, 9 andre varer