

Dokumenttype NOU 1987:19 **Dokumentdato** 1987-03-17

Tittel Norsk Havneplan.

Utvalgsleder Vatnan Ole

Utgiver Fiskeridepartementet

Oppnevnt 1982-11-22 **Sider** 94

Kapittel 1
Sammendrag og konklusjoner
1.1 INNLEDNING

Den statlige samferdselsplanlegging har i de siste 10 - 15 år vært konsentrert om teknisk/økonomisk langtidsplanlegging. Slike langtidsplaner er vanligvis økonomiske planrammer for investering og drift i 4-års perioder. I tillegg skisseres trafikkprognoser og virkemidler samt ansvarsfordeling mellom ulike forvaltningsnivå og mellom privat og offentlig sektor.

Havnene har hittil ikke vært med i denne samferdselsplanleggingen. Ettersom havnene er bindeledd mellom sjøtransport og landtransport og terminaler for en vesentlig del av landets utenriks varehandel, har mangelen på en samordnet norsk havneplan vært en åpenbar svakhet i den totale samferdselsplanlegging.

En rasjonell og effektiv havnevirksomhet vil ha stor betydning for effektiviteten innen sjøtransporten og for den del av landtransporten som benytter havneterminalene.

Fiskeridepartementet oppnevnte i november 1982 en Styringsgruppe til å fremme forslag om en nasjonal havneplan. Ved Stortingets behandling av ny havnelov våren 1984 ble behovet for å knytte havneplanleggingen til planleggingen av de ulike transportgrener ytterligere understreket. Det ble stilt forventninger til at en nasjonal havneplan ville gi statlige rammer og planpremisser for kommunal havneutbygging tilpasset Norsk Havneplan.

Styringsgruppen har vært sammensatt av representanter fra departementene, havnene, rederiene, ekspeditører, transportbrukere, Norske Kommuners Sentralforbund og Kystdirektoratet som også har stått for sekretariatsarbeidet.

Mandatet for arbeidet er nærmere beskrevet i Kap.3.2. Norsk Havneplan skal bli å legge til grunn et havnemønster som tilgodeser gods- og persontrafikken i et 10-års perspektiv. Forslaget til plan skal videre gi uttrykk for statlige retningslinjer for havnemønsteret og havneutbyggingen og drøfte nåværende virkemidler og behov for revidering av disse.

Arbeidet med Norsk Havneplan har vært gjennomført ved hjelp av delutredninger fra flere konsulenter, og gjennom datainnsamling fra Sekretariatets side.

Styringsgruppen mener at forslaget til Norsk Havneplan bør viderebehandles gjennom en stortingsmelding så snart som mulig for å få politisk gjennomslagskraft.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.2 HAVNENES ROLLE I TRANSPORTSYSTEMET

Utenriks varehandel foregår i vesentlig grad med sjøtransport idet mer enn 86% av godsmengdene fraktes med skip. De øvrige 14% fraktes med bil (10%) og med jernbane (4%). For eksport/import av gods spiller således havnene en meget betydelig rolle.

Innenlandsk godstransport domineres av veitransport når det gjelder

godsmengder med 74%. Sjøtransporten står for 23% mens jernbanens andel utgjør 3%. Veitransportens andel er størst på kortere distanser. Av innenlandsk transportarbeide målt i tonn-km utgjør veitransportens andel bare 33%, mens sjøtransportens andel er 58% og jernbanens andel 9%. Landverts transport, både bil og jernbane, frakter betydelige godsmengder til og fra havnene.

I 1985 ble det transportert 359 mill tonn gods ialt på norsk område (eksklusive kontinentalsokkelen), hvorav ca 44 mill tonn import og eksport. Innenlands transport utgjorde 315 mill tonn gods.

Totalt sett økte de samlede godstransportmengdene i Norge inklusive kontinentalsokkelen med 52% fra 1970 til 1985. Eksklusive kontinentalsokkelen var økningen 33%.

Stykkogods som fraktes utenriks går i vesentlig grad gjennom offentlige trafikkhavner. Av utenriks godsmengder utgjør stykkgodset 27% eller 11 mill tonn hvorav 65% går som sjøtransport. Innenriks stykkgodstransporter sjøverts utgjorde ca 4,2 mill tonn i 1985.

For transportmarkedets fremtidige utvikling har Styringsgruppen lagt til grunn basisalternativet i NOU 1983:37 - Perspektiver for norsk økonomi frem til år 2000. Dette alternativet medfører at sjøtransporten innenfor en 10-års periode vil fortsette å tape markedsandeler. Dette gjelder både utenriks og innenriks trafikk. Det forventes at godsvolumet totalt vil øke. For sjøtransporten ventes en moderat vekst utenriks og innenriks.

Oversjøiske transporten utvikles stadig mot større transportenheter med containere og andre former for enhetslaster. Dette medfører at nye fartøy får stadig større transportkapasitet og anløper færre havner for lasting og lossing. Den teknologiske utvikling gjør seg også gjeldende i Nordsjø- og kysttrafikken.

Utviklingen innebærer at nordiske havner mister stadig flere anløp av skip i direkte oversjøisk trafikk som blir erstattet av transporten til/fra kontinentet. Ettersom det hittil har vært større nordiske havner utenom Norge, f.eks. Gøteborg, som har hatt slik oversjøisk trafikk med transitt landverts til Norge, kan en slik utvikling styrke norske havner ved at sjøtransport vil stå relativt sterkere i konkurransen til/fra kontinentet. Det må imidlertid regnes med sterk konkurranse etterhvert som de landverts forbindelser mellom Norden og kontinentet blir utbygget. I den forbindelse vil økning av tillatt akseltrykk og totalvekt spille en vesentlig rolle.

Hovedtyngden av bulklastene går over private kaianlegg ofte bygget i tilknytning til private industriforetak. Stykkgodstrafikken foregår i vesentlig grad over offentlig trafikkhavnneanlegg. Trafikkhavnene spiller en viktig rolle i det rutegående samferdselsmønster både for gods og passasjerer.

I tillegg til sjøtransportens dominerende rolle når det gjelder eksport/import av gods, står sjøtransporten således for en betydelig del av utenriks passasjertrafikk. I 1985 ble det befordret ca 6 mill passasjerer til/fra Norge med båt, fly og tog. Av dette hadde rutegående sjøtransport 41%, mens rutegående flytrafikk til sammenlikning hadde 35%. I tillegg kommer passasjertrafikken til/fra Norge med cruisebåter. Innenriks sjøverts personbefordring foregår med kyststruter, hurtigruter, lokale ruter og bilfergeruter. Totalt ble det med disse ruter fraktet 50 mill passasjerer i 1985. Dette tilsvarer 9% av de samlede kollektive personreiser. Etablering av tidsmessige og rasjonelle terminalanlegg for passasjertrafikken i havnene er derfor etterhvert blitt en viktig oppgave i de offentlige havner som betjener slik trafikk.

I tillegg til trafikkhavnene finnes det også et betydelig antall offentlige industrikaier og fiskerihavner som ivaretar viktige transportfunksjoner knyttet til det lokale næringsliv.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.3 FORSLAG TIL SAMORDNET PLAN FOR

HAVNEUTVIKLINGEN

Eksisterende havnemønster består av et stort antall havner og kaier i forhold til landets transportvolum. Mange av kaiene er imidlertid av eldre dato og lite tilpasset dagens krav til belastninger og lagrings- og trafikkarealer. Det er 59 offentlige havner med egen havneadministrasjon i januar 1987. Disse havner har spesiell betydning i det generelle samferdselsmønster.

Eksport og import av gods kanaliseres i hovedsak gjennom et fåtall havner. Innenlands sjøtransport karakteriseres av mange anløp med i gjennomsnitt små godsmengder i hver havn.

Sammenlignet med andre nordiske land og Europa ellers har Norge et meget spredt havnemønster. Dette har sammenheng med Norges lange kyststrekning og spredte bosetningsmønster hvor kysttransporten spiller en betydelig rolle.

Havnene spiller også en viktig rolle i beredskapsmessig sammenheng. I krisesituasjoner vil sjøverts transport og beredskap være en nødvendighet. Havnestandard og kapasitet bør derfor ha et nivå og omfang som imøtekommer kravene til slik beredskap.

Forslaget til havnemønster fra Styringsgruppen er enstemmig med unntakelse av medlemmet Arnt Egil Ursin. Styringsgruppen har som utgangspunkt lagt til grunn samferdselsøkonomiske vurderinger. Det må etableres et nett av havner langs kysten og som i størrelse og utrustning er istand til å møte kravene i internasjonal skipsfart og kravene til et rasjonelt og effektivt sjøverts innenlands transportsystem.

Styringsgruppen mener at en trafikkhavn som betjener ca 200.000 tonn stykkgoods og samtidig er et knutepunkt i det generelle samferdselsmønster kan være et passende kriterium for å inngå i dette primære nett av viktige havner. Av landets offentlige havner er det 14 trafikkhavner som tilfredsstillende disse kriterier.

Disse er:

Fredrikstad/Sarpsborg	Haugesund/Karmøy
Moss	Bergen
Oslo	Ålesund
Drammen	Trondheim
Larvik	Bodø
Kristiansand	Tromsø
Stavanger/Sandnes	Hammerfest

Styringsgruppen foreslår at disse havner som har ca 3/4 av den totale stykkgoodsomsetning gis status som sentrale havner.

I tillegg til å imøtekomme kravet til stykkgoodsvolumet er disse havner også viktige utfra andre kriterier.

Blant de 14 havnene står følgende syv havner for mer enn halvparten av stykkgoodsomsetningen:

Oslo
 Kristiansand
 Stavanger/Sandnes
 Bergen
 Trondheim
 Bodø
 Tromsø

Det er Styringsgruppens oppfatning at disse syv havner er det spesielt viktig å utvikle videre slik at de kan danne hovedstammen i det fremtidige havnemønster.

I tillegg til de sentrale havner mener Styringsgruppen at også andre offentlige havner bør effektiviseres og moderniseres. Slike havner kan ivareta havnefunksjoner utfra regionale behov. Hvilke havner dette kan være bør undergis en nærmere vurdering og analyse i forbindelse med den fylkeskommunale samferdselsplanlegging. De av disse havner som gjennom slik videre behandling fremkommer som viktige for et samlet samferdselsmønster,

forutsettes innarbeidet i Norsk Havneplan ved senere rullering av planen.

Gruppens medlem Arnt Egil Ursin finner ikke å kunne slutte seg til den utpekingen av sentrale havner som foreslås i kapittel 7. Et havnemønster med 5 sentrale havner i Oslofjordområdet og bare 3 i Nord-Norge gir ikke en rimelig geografisk fordeling av de sentrale havnene langs kysten. Dette medlem vil understreke at det er kommunene som idag har det administrative og økonomiske ansvaret for utbygging og drift av havner. Dette tilsier at kommunene fortsatt bør stå relativt fritt til selv å bestemme omfanget av havneutbyggingen. De mindre og mellomstore havnene kan ofte ha vel så stor betydning for det lokale næringsliv og transportmønster som de foreslåtte sentralhavnene.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.4 ORGANISERING OG DRIFT AV HAVNENE

Trafikkhavnene er organisert med havnestyre og egen havneadministrasjon etter retningslinjer trukket opp i lov av 8. juni 1984 om havner og farvann mv. Det offentlige havnevesen ivaretar forvaltningen og oppsynet med virksomheten i havnen og havnedistriktet. Kommunen eier kaier, lagerhus og annen infrastruktur som havnevesenet på vegne av kommunen leier ut til brukerne, som regel skipsekspeditører. Havnevesenet eier normalt også havnekranene.

Skipsekspeditørene forestår godshåndtering i havnen og er som regel eier av godshåndteringsutstyret. I de større havner finnes det også losse- og lastekontorer som formidler arbeidskraft til ekspeditørene for losse- og lasteoperasjonene.

Styringsgruppen mener at det er behov for bedre samordning av havnens personell- og materiellressurser. Ved dette vil man kunne oppnå bedre kapasitetsutnyttelse og større effektivitet med mer fleksible betjeningstider.

Styringsgruppen har skissert forskjellige alternative organisasjonsmodeller for terminalvirksomheten i havnene. Siktemålet har vært å oppnå bedre service og lønnsomhet. Styringsgruppen har i denne sammenheng sett det viktig at sjøtransporten og interesseorganisasjonene i havnene går sammen om å utarbeide økonomiske transportløsninger for brukerne.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.5 PLANLEGGING AV HAVNER

Eksisterende plansituasjon for havnene må karakteriseres som lite tilfredsstillende. Det har lenge vært behov for nærmere planpremisser på havnesektoren fra statens side.

Havne- og farvannsloven av 8.juni 1984 sammen med Plan- og bygningsloven av 14.juni 1985, med endringer av 20.juni 1986, fastslår at havneplanlegging heretter skal inngå i den generelle kommunale og fylkeskommunale planlegging. Havneplaner skal inngå i fylkenes samferdselsplaner.

Norsk Havneplan er forutsatt å bli et overordnet plandokument og spesielle veiledere og havnenormer vil gi informasjon om plandokumentasjon, planprosess og behandlingsprosedyre. Egne anvisninger for havneplanlegging

og havnebygging vil gi dimensjoneringskriterier. Det blir i plandokumentene understreket nødvendigheten av et nært samarbeide mellom planleggerne og brukersiden under planarbeidet. Styringsgruppen ser det viktig at denne første versjon av Norsk Havneplan blir gjenstand for regelmessig rullering slik at planen til enhver tid kan fremstå som et tidsmessig og ajourført plandokument.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.6 HAVNENES ØKONOMISKE FORHOLD

Sjøtransportens betaling for havnetjenester fordeler seg på avgifter til det offentlige havnevesen og for tjenester fra private operatørselskaper (f.eks. skipsekspeditorer) for håndtering og lagring av gods.

Gjennomsnittlig er det for stykkgodstrafikk beregnet at havneavgifter utgjør ca 5-10% av de samlede utgifter som påløper sjøtransporten i havn. Det er således den øvrige godshåndtering i havnen som representerer mesteparten av utgiftene. Dette viser viktigheten av å effektivisere terminalvirksomheten i havnene.

Trafikkhavnene skal i prinsippet drives selvfinansierende. Havnen har egen havnekasse og havnens inntekter skal bare kunne benyttes til virksomheter og tiltak i havnen. Havnens avgiftsnivå og øvrige inntekter vil derfor naturlig måtte avpasses havnens kostnader. De fleste norske trafikkhavner har over lengre perioder operert med minimumsbudsjetter uten avsetninger til fornyelse og vedlikehold. I noen havner har kommunene måttet bidra med årlige driftstilskudd. Underskudd i havnekassen har i særlig grad sin årsak i stramme betingelser for opptak av lån ved utbygging i havnen. Nedbetalingstiden har ikke stått i rimelig forhold til anleggenes teknisk/økonomiske levealder.

Det nye avgiftssystemet forutsetter at brukerne betaler for havnevesenets tjenester etter kostnads-ansvarsprinsippet. Dette innebærer at avgiftstypene innbyrdes skal ha en fordeling som samsvarer med kostnadene for de tilsvarende kostnadsbærere. Dette kan føre til at enkelte brukergrupper får en annen belastning enn de har med det eksisterende avgiftssystem. Havnene vil imidlertid få en periode på 6 år til å justere spesielle uheldige virkninger av omleggingen. Styringsgruppen har forøvrig ikke vurdert avgiftssystemet da dette ligger utenfor gruppens mandat.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.7 FORSLAG TIL VIRKEMIDLER

Styringsgruppen har vurdert en del generelle virkemidler og kommet med forslag til en rekke spesielle virkemidler for å fremme et rasjonelt havnemønster.

Generelt har Styringsgruppen pekt på nødvendigheten av at sjøtransporten får konkurrere under like forhold med andre transportgrener. En utredning fra Transportøkonomisk Institutt (TØI) av oktober 1986 viser at visse skjevheter i konkurransevilkårene foreligger.

Styringsgruppen har videre pekt på urimeligheten av at sjøtransporten blir belastet med utgifter som skyldes statens forsvarsmessige interesser og som bl a medfører lostvang for utenlandske fartøy. Videre også at

sjøtransporten blir belastet med ekstra utgifter fordi staten har gitt enkelte brukergupper lovhjemlede rabattordninger og avgiftsfritak ved bruk av kommunale havner. I tillegg belastes sjøtransporten med avgifter som skyldes havnens utgifter med forvaltningsmessig virksomhet som ikke henføres til sjøtransportens bruk av havnen. Styringsgruppen foreslår at man fra statens side revurderer disse forhold.

Styringsgruppen påpeker at det foreslåtte havnemønster neppe lar seg gjennomføre uten at spesielle virkemidler settes inn. Et flertall i Styringsgruppen foreslår at det innføres en godkjennelsesordning for utbygging i havnene utover et visst investeringsbeløp. Dette for å hindre overinvesteringer i havnekapasitet. Staten har idag ikke virkemidler til dette. Flertallet mener at en fri utbygging av kaianlegg kan påføre sjøtransporten økte og unødvendige kostnader.

Et mindretall i Styringsgruppen mener at en slik godkjennelsesordning ikke er nødvendig idet utbygging er et kommunalt ansvar og staten har innflytelse gjennom de behandlingsprosedyrer man har i lover og forskrifter. Et mindretall i Styringsgruppen foreslår at spørsmålet om å innføre bestemmelser som gir kommunene mulighet til å gripe inn mot urimelig konkurranse fra private kaier overfor offentlige havneanlegg revurderes. Flertallet i Styringsgruppen er imot dette ut fra generelle samferdselspolitiske prinsipper.

Styringsgruppen foreslår at det årlig stilles til disposisjon statlige lånebeløp av størrelsesorden 75 mill kroner (1986-priser) på betingelser som samsvarer med utbyggingstiltakets teknisk/økonomiske levealder. Et mindretall i Styringsgruppen foreslår at det i tillegg stilles til disposisjon statlige tilskudd i størrelsesorden 25% av lånekvoten basert på trafikkmessige kriterier.

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

1.8 KONSEKVENSER FOR GJENNOMFØRING AV NORSK HAVNEPLAN

Siktemålet med de virkemidler Styringsgruppen har foreslått er å redusere de totale transportkostnader for gods og passasjerer.

Administrativt vil planen kunne innpasses i det organisasjonsmønster som den nye havne- og farvannslov allerede forutsetter. Dette innebærer imidlertid at kommunene vil få et langt sterkere krav til behovsanalyser i forbindelse med planlagte utbygginger enn det som hittil har vært vanlig. Det stilles dog ikke sterkere krav enn for andre sektorer.

Forslagene til økonomiske virkemidler gjennom økte lånerammer og bedre lånebetingelser vil administrativt følge etablerte saksbehandlingsrutiner.

Forslagene vil medføre en viss økning i dagens rammer for statens lån og tilskudd til havner og offentlige kaier.

Styringsgruppen mener at forslaget totalt sett vil bidra til reduserte kostnader ved havnedrift og sjøtransport.

Styringsgruppen mener at man gjennom etablering av 14 sentrale havner samt et antall havner som på fylkesplan dekker regionale havnefunksjoner vil få en bedre og mer effektiv dekning av landets transportbehov og beredskap.

Styringsgruppen understreker viktigheten av en snarlig gjennomføring av det foreslåtte havnemønster.