

NTP 2006-2015

INNSPILL PÅ STRATEGISK VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER SETT FRA HAVNE- OG SJØFARTSNÆRINGENS STÅSTED

1. INNLEDNING

Med brev av 20.03.01 fra den tverretatlige styringsgruppe for Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2006-2015, er Norsk Havneforbund blitt forespurt om å gi innspill om strategisk viktige problemstillinger sett fra havne- og sjøfartsnæringens ståsted. Havneforbundet har akseptert denne utfordring og er positiv til å kunne bidra med slike innspill til NTP.

Havneforbundet har som bakgrunn for sine innspill merket seg uttalelsen fra Stortingets samferdselskomite i forbindelse med behandlingen av NTP 2002-2011, hvor det i innstillingens kap. 6.2.2 bl.a. heter

Komiteen savner et sterkere fokus på sjøtransporten i Nasjonal transportplan. Allerede i dag blir store mengder gods transportert med båt, og det er potensial til å øke sjøtransportens andel ytterligere og redusere trafikkbeklastningen på vegnettet. EU arbeider med prosjekter for å øke sjøtransportens andel av godstransporten og det er ønskelig at Norge inntar den samme offensive holdning til sjøtransporten.

Det er i innstillingen pekt på en rekke muligheter og ønskelige tiltak både rettet mot sjøtransporten og mot de andre transportformene. Dette gjelder tiltak innen:

- Organisering
- Drift
- Vedlikehold
- Investeringer

De offentlige trafikkhavner er kommunalt eide og finansiert gjennom brukerbetaling. Etersom NTP 2002-2011 i stor grad var knyttet til de statlige etaters ansvarsoppgaver, ble havnesektoren og sjøtransporten noe mangelfullt behandlet i den versjonen av NTP, slik Samferdselskomiteen påpekte. Gjennom opplegget for NTP 2006-2015 er det derfor viktig å få frem det samspill som må til mellom statlig infrastruktur i form av vegger, bane, flyplasser og farleder og de kommunalt eide trafikkhavner. Havnene er omlastingsterminaler mellom sjøverts og landverts transport og representerer dermed viktige kommunale ledd i den totale transportkjede, hvor den øvrige transportmessige infrastruktur hovedsakelig er et statlig ansvar.

Private bedriftskaier står for en betydelig del av sjøtransportens godsvolumer. I stor grad er disse kaier en del av bedriftenes produksjonskjede. I noen tilfeller ligger det til rette for å utnytte private bedriftskaier for allmen trafikk i et samspill med kommunale kaier.

Ved Stortingetskomiteens innstilling til NTP 2002-2011, pekte komiteens flertall nettopp på mulighetene for samarbeid mellom offentlige og private havner for å utnytte den totale havnemessige infrastruktur som er tilstede.

Havneforbundets arbeidsform for utforming av de strategisk viktige problemstillinger innenfor havne- og sjøfartsnæringen, har vært å engasjere den erfaring og kompetanse som er tilstede i medlemshavnene. Havneforbundet har i den sammenheng hatt bistad av to internt oppnevnte utvalg:

- (1) Utvalg for strategiske problemstillinger knyttet til havne- og sjøfartsnæringen
- (2) Utvalg for vurdering av samarbeid mellom offentlige og private havner

Havneforbundet har dessuten harmonisert sine innspill med EU's signaler om fremtidig transportpolitikk (White Paper) og om avmonopolisering av muligheten til å utføre havnetjenester (forslag til EU-direktiv). Gjennom sitt medlemskap i European Seaports Organisation (ESPO) har Havneforbundet førstehånds kjennskap til bebudede EU-direktiv på havne- og transportsektoren helt fra et tidlig tidspunkt i arbeidet med direktivene. Transportpolitiske føringer og bestemmelser i EU vil ha stor betydning for transportformene mellom Norge og øvrige land i Europa, både sjøverts og landverts.

Som anbefalt av NTP-sekretariatet, har Havneforbundet underveis i sitt arbeid med innspillene hatt kontakt med sjøfartens- og havneterminaloperatørens landsomfattende organisasjoner og fått nyttige synspunkter og kommentarer.

Havneforbundet deltar også i en del utvalg/arbeidsgrupper som for tiden arbeider med tema som vil kunne gi betydelig tilleggsinformasjon om en ønsket fremtidig havnestruktur. Dette gjelder bl.a:

- **Havnelovutvalget** som skal revidere havne- og farvannsloven av 1984, med planlagt leveringsfrist til Fiskeridepartementet 15. februar 2002.
- **SATRANS** – NTP tverretatlige arbeidsgruppe for ”Strategisk analyse av transportnett for intermodal utenriks godstransport”
- **AVB** - NTP tverretatlige arbeidsgruppe for ”Veg- og banetilknytning til trafikkhavner”.

Norsk Havneforbund hadde sett det fordelaktig om de nevnte utvalgsrapporter/innstillinger hadde forelagt i tide for å bli referert til i Havneforbundets innspill til NTP. Forbundet regner imidlertid med at innspillene senere kan bli supplert i den grad rapportene skulle gi grunnlag for dette.

2. FORUTSETNINGER FOR NTP

Fremtidig transportbehov

Norsk Havneforbund legger til grunn at det i de neste tiårs perioder vil være tilstede et økende behov for transporttjenester, tilpasset nasjonale og europeiske vekstprognoser for godsvolumer på 1.5% til 2% pr. år. Dette vil innebære at transportnettet må kunne absorbere 20-25% vekst i hver 10-års periode.

Den nasjonale transportmessige utfordring blir derfor å utvikle transportformer hvor det i erkjennelse av økt transportbehov bestrebes:

- En bevisst fordeling mellom transportmidler hvor sjøtransport og banetransport ivaretar de lange transporter og biltransport de korte transportdistanser.

- Økt fokusering på sikkerhetsaspektet i utbygging og vedlikehold av transportmessig infrastruktur
- Økt fokusering på sikkerhetsaspektet i den teknologiske utvikling av transportmidler og trafikkreguleringssystemer på land og sjø
- Økt fokusering på utvikling og tillatt bruk av transportmidler som holder minstekrav til forurensede utslipp og støynivå.

Dagens havnesituasjon

Dagens havnemønster er tilpasset landets distriktpolitiske bosettingsmønster og næringslivets behov for havnetjenester i en geografisk langstrakt kystlinje. Dette innebærer at havnenes størrelse når det gjelder omfang av infrastruktur og årlig godsomslag varierer i betydelig grad og er tilpasset det influensområde den enkelte havn betjener.

I *St. meld. nr. 46 (1996-97) om havner og infrastruktur for sjøtransport*, er det anslått at det her i landet finnes 7-8000 offentlige og private kaier. Men antall kaier gir bare et bilde av at havnevirksomheten og sjøtransporten har et betydelig omfang. En nærmere analyse av dagens kaisituasjon vil imidlertid vise at kaienes fysiske dimensjoner varierer fra kaier beregnet på små fiskefartøyer til kaier beregnet på anløp av store bulkfartøyer.

Mesteparten av godsomslaget foregår over offentlige og private kaier innenfor landets ca. 60 kommunale/interkommunale havnedistrikter organisert med egne havneadministrasjoner. Samspillet og fordelingen av havneoppgaver mellom offentlige og private bedriftskaier har hittil fungert godt og havnekapasiteten har totalt sett vært tilfredsstillende. Den problemstilling som havnene nå står overfor er å tilpasse havnemønsteret til effektiviseringen og lønnsomheten i sjøtransporten. Hvis de politiske ambisjoner om overføring av godstransport fra veg til sjø skal kunne oppfylles, må havnesystemet innrettes på å kunne betjene den trafikk, både sjøverts og landverts, som disse ambisjoner måtte innebære for havnene. Det er slike forutsetninger Havneforbundet mener at NTP 2006-2015 må legge til grunn i en nasjonal plan for transportsystemet.

Havnenes utfordringer

Havneforbundet har gjennom tidligere høringsuttalelser og innspill til St.meldinger og nasjonale plandokumenter pekt på en rekke tiltak innenfor havnesektoren som kan bidra til at havnene får de nødvendige utviklingsmuligheter tilpasset en økt og mer effektiv sjøtransport.

En del av disse tiltak er referert av Fiskeridepartementet i St.prp. nr. 1 (2001-2002) i *Boks 6.13 Havner som knutepunkt* og omfatter bl.a:

- Utvikling av en helhetlig havnepolitikk
- Utvikling av en nasjonal havnestruktur med et nettverk av større knutepunkthavner langs hele kysten samt noen få store havner beregnet på internasjonal trafikk
- Bevisstgjøring av at havnene bidrar til økt nasjonal verdiskapning
- Målsetting om at Norge skal ha et sjøtransporttilbud av internasjonal standard med fokusering på å utvikle havnene som intermodale knutepunkter
- Samordning av statlige investeringer i transportinfrastruktur i transportkorridorer med kommunale investeringer i de offentlige knutepunkthavner
- Samordning av nasjonale interesser og aktiviteter i havnesektoren med kommunale planer for utvikling av knutepunkthavner
- Samordning av havnetilbud fra offentlige og private havneiere
- Vurdering og utvikling av statlige virkemidler får å oppnå tilsiktet målsetting med intermodale transporter gjennom knutepunkthavner

- Tilpasse havnevirksomheten etter EU's direktiv om markedsadgang til å utføre havnetjenester i offentlige havner.

Havneforbundet mener at disse tiltak bør nærmere omtales i NTP 2006-2015 med konkretisering av hvordan tiltakene skal gjennomføres.

3. STATISTIKKER

Havneforbundet har tidligere og bl.a. i høringsuttalelser til NTP 2002-2011 etterlyst mer korrekte statistikker for det totale transportbilde enn det som har fremkommet i tekst og diagrammer.

I forbindelse med det pågående SATRANS arbeid har Havneforbundet atter påpekt at den fremlagte statistikk for våtbulktransporter i betydelig grad avviker fra Havneforbundets statistikker. I de diagrammer som til SATRANS er fremlagt av ECON er norsk **eksport** av **våtbulk** oppgitt til ca. 20 mill. tonn og norsk **import** av **våtbulk** til ca. 7 mill. tonn.

Havneforbundets statistikk viser følgende hovedtall for våtbulk i 2000 i 1000 tonn.

Havn	Eksport	Import
Bergen	56 142	1 178
Borg	402	360
Grenland	610	1 370
Karmsund	4 329	79
Tønsberg	3 035	1 124
Oslo	4	742
Andre	<u>229</u>	<u>837</u>
Til sammen	<u>64 751</u>	<u>5 690</u>

Denne statistikk omfatter 40 av Havneforbundets 53 medlemshavner og er derfor ikke helt komplett. Oversikten viser imidlertid at utskipet (eksportert) våtbulk fra de 40 norske havner er ca. 65 mill. tonn mot antydnet ca. 20 mill. tonn i Econs's diagrammer.

En ytterligere referanse er SSB's statistikk (for 2000) som angir følgende tall

Eksport av mineralolje- og produkter

Med skip	128, 2 mill. tonn
I rør	20.9 mill. tonn

Eksport av gass, naturlig og tilvirket

Med skip	1.8 mill. tonn
I rør	39.4 mill. tonn

Import av mineralolje- og produkter

Med skip	4.4 mill. tonn
----------	----------------

Import av gass, naturlig og tilvirket

Med skip	381 000 tonn
----------	--------------

Når det gjelder eksport av mineralolje- og produkter (våtbulk) med skip, burde det være en enkel sak å trekke ut fra SSB's statistikker de mengder som eksporteres direkte fra

kontinentalsokkelen med skip (bøyelasting). Derved vil de mengder som eksporteres via norske havner på fastlandet fremkomme på en riktigere måte.

Et korrekt bilde av disse skipningene vil vise sjøtransportens store betydning som utenriks transportform. Denne skipstrafikk er dessuten av vesentlig betydning for Kystverkets trafikkregulerende ressursbruk i form av behov for trafikksentraler, lostjenester og navigasjonshjelpemidler i farvannene.

Det samme forhold gjelder for NTP-statistikker om **innenlands transport**. Ifølge SSB's statistiske årbok for 2001, foregikk innenlands transport i 1999 etter følgende fordeling:

I tonn:

Totalt	432 mill. tonn
Herav: Transport på fastlandet	331 mill. tonn
Transport mellom norsk kontinentalsokker og fastlandet	101 mill. tonn

I tonn fordelt på transportmåte:

Sjøtransport (60+32)	92 mill. tonn
Vegtransport	265 mill. tonn
Jernbanetransport	6 mill. tonn
Rør- og gasstransport	68 mill. tonn

Transportarbeid i tonnkilometer:

Totalt	46 626 mill.
Herav: Transport på fastlandet	25 517 mill.
Transport mellom norsk kontinentalsokker og fastlandet	21 108 mill.

I tonnkilometer fordelt på transportmåte:

Sjøtransport (10 885+11 312)	22 197 mill.
Vegtransport	12 796 mill.
Jernbanetransport	1 817 mill.
Lufttransport	19 mill.
Rør- og gasstransport	7 996 mill.

(Det gjøres for øvrig oppmerksom på at årbokens oppsplitting under transportarbeid mellom kontinentalsokkel og fastlandet gir 1800 mill. for lite i forhold til transporttallet totalt.)

Statistikker for samtlige 53 medlemshavner i Norsk Havneforbund viser for 2000 følgende hovedtall for volumer lastet/losset mellom kai og fartøy:

Samlet godsomsetning 2000:	171.4 mill. tonn
- Herav	
Stykkegods	24.2 mill. tonn
Våtbulk	105.4 mill. tonn
Tørrbulk	41.8 mill. tonn

I tillegg til at den overordnede statistikk bør være mest mulig korrekt, er det også viktig at den nasjonale transportplan legger vekt på transportmessige løsninger som sikrer videre utvikling av næringslivet i distriktene. Dette krever forståelse for det behov som er tilstede for effektive transportnett mellom større knutepunkthavner og mindre distriktshavner.

De statistikker og prognoser som fremkommer gjennom de tverretatlige analyser, bl.a. for fremtidig transportbehov i fiskerinæringen, vil danne premisser for dette sekundære men viktige transportnett. Havneforbundet vil i den sammenheng også peke på TØI-prosjektet **Containerbasert transportopplegg til og fra Nord-Norge** som vil gi nyttig informasjon om transportbehovet langs kysten i Nord-Norge. TØI-rapporten vil ventelig foreligge i løpet av februar/mars 2002.

For å illustrere sjøtransportens og norske havners transportmessige betydning, er det interessant å sammenligne en del hovedtall med andre land i Europa. Med kilde "European Seaports Organisation" (ESPO) foreligger følgende havnestatistikk for 2000 i 1000 tonn:

Land	Totalt	Stykkogods	Våtbulk	Tørrbulk
Belgia	190 045	99 728	41 936	46 961
Danmark	96 532	34 147	32 619	29 766
Finland	92 114	36 293	28 264	27 557
Tyskland	240 168	115 138	60 092	64 938
Hellas	115 013	12 700	49 461	49 788
Irland	53 094	24 623	14 009	14 462
Italia	417 122	129 575	191 906	95 641
Nederland	427 123	102 507	175 140	149 603
Portugal	56 240	12 633	25 883	17 724
Spania	326 336	109 186	124 845	92 304
Sverige	118 828	61 469	31 898	25 461
Storbritannia	577 140	154 389	282 092	96 039
Norge	171 436	24 233	105 422	41 791

Når det gjelder Storbritannia er totalt godsvolum for 2000, mens oppsplitting fordelt på stykkogods, våtbulk og tørrbulk er fra 1999. Det fremgår for øvrig at norske havner har det største årlige godsomslag blant de nordiske land. I 2-årsperioden 1998-2000 økte stykkogodsomslaget med ca. 6.5 % i norske havner. Dette er en interessant observasjon i forbindelse med intermodal planberedskap.

4. NÆRINGSMESSIGE/SAMFUNNSMESSIGE FORDELER VED EFFEKTIVE HAVNER OG GODE SJØTRANSPORTLØSNINGER

Effektiv transport og logistikk får stadig større betydning for næringslivets konkurranseevne og verdiskapning. Effektiv transport og logistikk er for mange bransjer og næringer like viktig som tilgangen på basisfaktorer som energi og kvalifisert arbeidskraft, lang vei til markedene og spredt bosetting gjør også sitt til at Norge er et av de mest transportavhengige land i Europa. Framføring av gods blir derfor et område som i næringslivets strategiske planlegging vies stor oppmerksomhet og krever mye ressurser.

Det fremholdes ved ulike anledninger fra norsk næringsliv at transport er av strategisk betydning for store deler av næringslivet i Norge og videre at det er en nær sammenheng mellom effektiv transport av personer og gods og ivaretagelse av sentrale samfunnsmessige

målsettinger. Effektive transporter er ikke bare viktige for økonomien, men god mobilitet er i seg selv viktig for folks velferd. På grunn av sin avstandsulempe er dessuten norsk næringsliv avhengig av effektive transportløsninger mot resten av Europa. Undersøkelser i næringslivet viser, ikke uventet, at havner og sjøtransport oppfattes som særlig viktige i Nord-Norge og på Vestlandet.

NHO har ved flere anledninger understreket at gode transportløsninger er viktig for landets konkurransekraft og for næringsutvikling i Norge. Dette slås også fast i NHOs uttalelser til NTP (St, meld. nr. 46). I den forbindelse fremholdes også at *"Tatt i betraktning at Nasjonal transportplan skal se alle fire transportsektorene i en helhet, er potensialet for den videre utvikling av sjøtransporten svakt behandlet. Effektive havner og infrastruktur til/fra havnene er av den største betydning for næringslivets valg av sjøtransport fremfor andre transportmidler"*,

Hittil har transportaktørene vært viktig samarbeidspartnere for valg av transportmåte. Effektiv transportkjede dvs kort transporttid og lav transportkostnad har vært og er de viktigste kriterier for valg av transportmiddel.

Sammenholdt med at 50-60% av statlige bevilgninger til infrastruktur de siste 20 år har vært prioritert veiformål, er det etter NHF's oppfatning ingen stor overraskelse at bil både internasjonalt og nasjonalt har overtatt betydelige andeler av godstransporten.

Dersom internasjonale og nasjonale mål om å overføre større mengder gods til sjøtransport skal kunne realiseres må transportører og vareeiere som vektlegger fleksibilitet, koordinering og miljø, tilgodesees når statlige infrastrukturmidler prioriteres.

Dette vil også slik NHF ser det langt på vei være i samsvar med en trend som norske vareeiere og produsenter gir signaler om.

Et godt effektivt havnetilbud med gode tilknyttingsmuligheter på land som tilrettelegger seg den stadige økende mengde intermodale transport, vil øke mulighetene for en mer miljøvennlig godstransport.

Valgmulighetene i bruk av transportmiddel vil også forbedres dersom havneorganiseringen effektiviseres ved at nye samarbeidsmodeller blant aktørene i havnene blir påskyndet.

NHF har tidligere pekt på at miljødifferensierte fartøyavgifter vil styrke sjøtransporten og NHF ber om at dette vurderes nærmere i NTP 2006-2015.

For at sjøtransporten skal fremstå som attraktiv og i samsvar med den politiske målsetting, må den nærme seg det fleksibilitets- og kvalitetsnivå som vegtransporten kan tilby.

Hypigere frekvens i anløpene langs kysten kan være et godt virkemiddel. Dette vil i så fall få konsekvenser for havnene, da en slik utvikling vil være avhengig av økt tilførsel av gods. Det kan oppnås på to måter; enten at det overføres gods fra andre transportmidler eller/og at det foretas konsentrasjon av godsstrømmene. Den sistnevnte konsentrering av godset vil høyst sannsynlig virke inn på havnestrukturen.

Et annet sentralt moment i denne forbindelse er den uttrykte politikk å satse på intermodale transport. Effektive havner og vil være helt sentrale skal en slik politikk lykkes. Dette gjelder så vel havnenes egen effektivitet som samfunnets tilrettelegging i den forbindelse, både hva angår tilknytning til jernbane og veg, lokalisering av næringsliv og store terminaler, samt de mer generelle virkemidler.

Dersom sjøtransporten skal videreutvikles som en attraktiv transportform for næringslivet må havnene fremstå som effektive knutepunkter mellom land og sjø. Dette vil være en utfordring både for havnene og for dem som skal utforme rammevilkårene for en transportpolitikk som medvirker til denne utvikling.

5. TIDSMESSIGE HAVNETILBUD

Havnene, i betydningen av eiere av den kommunale havnemessige infrastruktur, har gjennom flere tiår forsøkt kontinuerlig å tilpasse seg utviklingen i transportmarkedet. Det har i den sammenheng vært nødvendig å tilstrebe et samspill mellom følgende hovedaktører:

- Havnevesenet som eier av havnens infrastruktur
- Næringslivet som brukere av havnene for transittlagring og omlasting mellom transportmidler
- Private terminaloperatører som forestår godshåndtering og passasjerformidling i havnene
- Eiere av transportmidlene, fartøy, bil og jernbanevogn

Havnenes utfordringer har på den ene side vært å holde infrastrukturen tidsmessig oppgradert i forhold til den materielle utvikling av transportmidlene og nye godsenheter som containere og andre store enhetslaster. På den annen side har investeringer i nyanlegg måttet foregå innenfor rammen av havnens selvfinansieringsevne uten at brukerbetalingen skulle økes nevneverdig i forhold brukernes betalingsmessige tåleevne og konkurransesituasjonen i forhold til avgiftsnivået i nabohavner.

De havnemessige forhold som havnesektoren lenge har hatt sin oppmerksomhet rettet mot ble også oppsummert i Fiskeridepartementets *St. meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport*. Det ble her bl.a. pekt på at lønnsomhetsgraden i næringslivet påvirkes direkte av transport- og logistikkostnadene og den leveringsservice som bedriftene kan yte.

Tilgjengelighet til markedene blir stadig mer sentralt for norsk næringsliv fordi konkurransen øker på alle områder og i alle næringer. Den nye konkurransesituasjonen er, sammen med ny teknologi, en av hovedårsakene til at bedrifter har lagt om sine produksjons og distribusjonssystemer i retning av mer ordrestyrt produksjon ”just-in-time”-levering. Et resultat av denne utviklingen er at lagrene flyttes ut i transportsystemet, og at det blir et stadig større behov for forsendelser som krever stor forutsigbarhet og pålitelighet. Hurtig og sikker transport, så vel innenlands som ved import og eksport, er nødvendig for å imøtekomme dette behovet.

Sjøtransporten(rederiene) er opptatt av at havnene kan drives effektivt, herunder utnytte ressursene effektivt. Utviklingen i moderne logistikk med etterspørsel etter dør-til-dør transporter og Just-in-time (JIT) leveranser gjør sjøtransporten ennå mer avhengig av havnene som effektive omlastningsterminaler. Havnenes åpningstid og fleksibilitet vil derfor være viktige faktorer. For sjøtransporten er det nødvendig at det er et tilstrekkelig godsvolum i den aktuelle anløpshavn for at det skal kunne etableres og opprettholdes et transporttilbud som tilfredsstillende næringslivets behov for hurtighet og hyppighet. Godsvolumene i Norge er ofte små, sett i internasjonal sammenheng, og det kreves derfor økt sentralisering av godset for å gjøre sjøtransporten mer konkurransedyktig. Samarbeid mellom havner om f.eks. spesialisering og samordning vil kunne bidra til mer effektiv vareflyt.

Fra rederinæringen gis uttrykk for at havnenes kostnads- og avgiftsstruktur i større grad bør tilpasses logistikk-løsningene; f.eks. Ballast/full last problematikken, Ro-Ro/Lo-Lo problematikken, dvs at avgiftene i større grad knyttes til skipets godsmengde og ikke et teknisk volummål.

I tillegg til de havner som utpeker seg som knutepunkter for utenrikstrafikk, er det også havner som er av nasjonal betydning for samferdselen innenlands. Disse havnene har således også en viktig funksjon i forhold til matelinjene til de viktigste havnene for utenrikstrafikken. I tillegg er det mange havner som er av stor betydning i regional og lokal sammenheng, både for person- og godstransport. For fiskeriene er tilfredsstillende havnetilbud av helt avgjørende betydning både for landing av råstoff og for videretransport til markedene. Mange mindre havner har en avgjørende betydning for lokalsamfunnet.

Det er viktig at havnen kan fungere som et integrert ledd i samferdselssystemet, hvor sjøtransport og landtransport på en effektiv måte kan virke sammen, og bidra til å fremme næringslivets konkurransevne. For sjøtransporten er betydelige kostnader forbundet med havneanløpet, og det er derfor viktig at havnene er effektive. Dette setter krav både til tilknytningen til havnen, og til havnens egen funksjonalitet.

Et sentralt moment for sjøtransporten er at det må være sikre og gode "sjøveier" til/fra havnene. Sjøtransportens infrastruktur er farleder og navigasjonshjelpemidler. Disse må holdes på et tilfredsstillende nivå, slik at sjøtransporten kan tilby regulære og sikre transporter.

For næringslivet er forutsigbarhet i utviklingen av infrastrukturen en viktig faktor for best mulig planlegging av lokaliseringer av transportløsninger. Samtidig framheves ønsker om fleksibilitet, slik at infrastrukturen hurtig kan tilpasses næringslivets endrede behov. Dette er interesser som ikke alltid lar seg kombinere fullt ut, men er en utfordring for havneeeierne og krever kommunenes forståelse for at bruk av arealer til havneformål også er et indirekte nødvendig tilbud til kommunenes næringsliv.

Hovedutfordringene innen havner og infrastruktur for sjøtransport ble i meldingen oppsummert slik:

- Redusere næringslivets transportkostnader og styrke sjøtransporten gjennom utvikling av effektive havner, bedre tilknytningene mellom havnene og det landbaserte transportnett og arbeide for at havnene sikres tilstrekkelige arealer i samspill med lokale myndigheter
- Tilrettelegge for økt verdiskapning 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.

Disse utfordringer gjelder fortsatt og må løses gjennom et nært samarbeid mellom havner, næringsliv, transportaktører og statlige/fylkeskommunale transportetater.

8. HAVNENES ROLLE PÅ FORSKJELLIGE NIVÅ

Havnene er de terminaler hvor omlasting av gods mellom alle transportformer er mulig. Både internasjonalt og nasjonalt hvor intermodale transportformer er sterkt økende, blir derfor havnenes rolle stadig viktigere.

Næringslivet er opptatt av at havnene skal være effektive terminaler. I dette ligger både et krav til havnen som terminal, dvs som bindeledd mellom sjøtransporten og landtransport, men også til de terminalfunksjoner som utøves i havnen, hovedsakelig av private aktører.

De norske trafikkhavnene har svært forskjellige eierstruktur når det gjelder forholdet mellom offentlig eide havneområder og privat eide havneområder. I hovedsak har havnevesenet investert i kaier, lagerbygninger og tiliggende arealer, og i noen grad i laste- og losseutstyr, og så har de private aktørene terminalinstallasjoner som omlastingsinstallasjoner og utstyr, men også i noen tilfeller egne kaier og bulkanlegg. Godshåndteringen i havnen blir i alt overveide grad utført av private aktører i havnene. Det kan helt sikkert gjøres mer mht å utvikle samarbeidet mellom aktørene i havnene, både mellom de offentlige aktørene og de private, men også alle aktørene seg imellom. Dette vil kunne gi mer kostnadseffektiv og rasjonell logistikk i havnene, lavere kostnader og bedre anløpsfrekvens og flere aktører med større valgfrihet for transportørene. Det siste er i tråd med de regler som nå er under utforming i EU om friere adgang til å yte tjenester i havnene. Det er en fordel at markedsadgangen til havnetjenester reguleres gjennom felles regelverk. Både havnene, transportutøverne og transportbrukerne er enige om at det er viktig at havnetjenester får en fri og lik adgang til markedet. Dette vil styrke den maritime logistikk konkurransekraft. Dette må imidlertid ikke være til hinder for at det kan foretas nasjonale og lokale tilpasninger basert på den aktuelle situasjon. Dette kan være f.eks dokumenterte plass-/kapasitetsproblemer eller dokumenterte sikkerhetsforhold.

I intermodale transporter vil effektive terminaler være av avgjørende betydning for transportens totale effektivitet. Dette innbefatter terminalens lokalisering for derved å kunne danne et effektivt bindeledd i transportkjeden. I en slik sammenheng er det viktig at større terminaler lokaliseres i, eller i tilknytning til, havnene og ikke utenfor som man ser en del eksempler på. Lokalisering av store terminaler og tilknytning til veg- og jernbanenettet er av sentral betydning dersom havnene skal oppfylle sin funksjon som effektive bindeledd mellom transportgrenene.

Moderne logistikk forutsetter både adgang til døgnåpen drift og adgang til effektiv bruk av utstyr og mannskap som ikke må forhindres gjennom monopoliserende avtaler. Dersom ikke havnene skal bli utkonkurrert som effektive terminaler, må det derfor åpnes for døgnåpen drift og for opphevelse av de monopoler som måtte være igjen mht laste- og losseoperasjoner.

Den internasjonale utvikling spesielt innen EU hvor politiske prioriteringer klart går i retning av at større godsmengder skal overføre til sjøtransport, vil også ha betydning for de nasjonale prioriteringer i Norge.

Norske vareeiere og transportører blir p.g.a. restriksjoner på de europeiske veinett, tvunget til å utrede og finne alternative transportformer fram til markedene i Europa.

På regionalt nivå i Norge er det derfor flere fylkeskommuner og kommuner som har inntatt en aktiv rolle med sikte på å styrke bl.a. sjøtransportens muligheter i årene framover.

Det er også en klar anerkjennelse innenfor norsk samferdselsplanlegging at spesielt langtransport med bil i nord-syd akse må begrenses.

En alternativ måte er å etablere transportkorridorer øst-vest innen flere regioner i Norge.

En omlegging til flere øst-vest korridorer vil styrke behovet for flere omlastingshavner langs kysten, noe som kan bedre mulighetene for en sjøtransport med større frekvens og større forutsigbarhet.

Omlastingshavner som knutepunkter for omlasting mellom transportmidlene i flere regioner vil kunne medføre en mer miljøvennlig godstransport over tid.

Regionale knutepunkthavner med forutsigbar rutefrekvens vil også styrke grunnlaget for at mindre trafikkhavner og fiskerihavner med mottaksfasiliteter vil kunne benytte knutepunkthavnene for videretransport.

Etablering av nasjonale øst-vest korridorer må slik Norsk Havneforbund ser det ikke bare vurderes ut fra godsmengde og kortsiktig økonomiske vurderinger.

Effektive knutepunkthavner er like viktige i de deler av landet hvor godsvolum og befolkningsgrunnlag er lavere enn i de største befolkningssentra. Næringslivet i disse regioner har samme behov for gode transportløsninger som de sentrale deler av landet, og det er både rett og rimelig at disse regioner høster gevinsten ved den verdiskapning som godstransport representerer.

Norsk Havneforbund vil derfor sterkt anbefale at de regionale føringer i ulike deler av landet som ønsker å legge til rette for en mer øst-vest orientert godstrafikk blir viet større oppmerksomhet ved videreføring av NTP, slik SATTRANS analysen legger opp til. For de nordlige landsdeler er dette spesielt viktig idet dette over tid vil ha stor betydning for import og eksport til Russland.

7. FORHOLDET MELLOM OFFENTLIGE OG PRIVATE HAVNER

Problemstilling

Problematikken rundt konkurranseforholdet mellom kommunale havner og private bedriftskaier har vært drøftet på mange nivå i lengre tid. Utvalget som la frem Norsk Havneplan i 1987 hadde fraksjoner som foreslo lovfestet beskyttelse for offentlige havner ved at private kaier bare skulle håndtere egen trafikk. Dette forslag ble ikke bifalt av Fiskeridepartementet eller av Stortinget.

I stedet ble det forutsatt at det burde utvikles et samarbeid mellom offentlige havner og private kaieiere for en størst mulig samfunnsøkonomisk utnyttelse av havneinfrastrukturen. Dette synet er videreført i de senere års NTP-dokumenter. Flere havner opplever nå en konkurranse fra private basehavner som påtar seg almen havnetrafikk, som derved svekker trafikkgrunnlaget og inntjeningsevnen for de kommunale trafikkhavner.

De norske trafikkhavnene har, som nevnt i kap. 6, svært forskjelligartede eierstrukturer når det gjelder forholdet mellom offentlig eide havneområder og privateide havneområder. Oslo havn er et eksempel på en havn der stor sett alt gods lastes og losses over det kommunale havnevesenets kaier. Stavanger er en havn der godsstrømmene i hovedsak håndteres over de private kaiene i havnedistriktet.

I forbindelse med oppstarten av oljevirksomheten i Nordsjøen ble det etablert flere typiske privateide kaianlegg som enten skipet ut eiernes produkter (for eksempel raffineriene på Mongstad og Sture) eller opererte som felles transportknutepunkter for oljerelaterte varer og forsyninger til produksjonsenhetene i Nordsjøen (oljebasene).

Konkurranseforholdet

Et konkurranseforhold mellom havner vil kunne oppleves som positivt for brukerne ved at det fokuseres på pris. Havneutgiftene i norske havner er imidlertid lave i internasjonal sammenheng. Utgiftene som påløper fartøyene og som tilføres havnekassen, i hovedsak anløpsavgift og kaiavgift, utgjør kun en liten del av de kostnadene som knyttes til et anløp.

Erfaringene fra flere havner viser at private havner priser sine tjenester med utgangspunkt i det offentlige havneregulativet, og konkurrerer med den offentlige havnen ved å prise seg under dette. Den offentlige havnen er underlagt et offentlig regime gjennom havnelovens forskrifter, og konkurransen er dermed ikke underlagt like vilkår.

Brukerne av havnen sikter seg naturlig nok inn på det billigste alternativet for å få utført sine havnetjenester. De økonomiske konsekvensene for den offentlige havnedriften satt opp mot denne bakgrunnen blir nokså innlysende. Inntektsnivået går ned og må kompenseres med enda større belastning på de som benytter den offentlige havnetjenesten.

I en slik sammenheng fremstår muligheten for samarbeid mellom den offentlige og den private havneoperatøren som en god løsning for å sikre næringslivet og havnebrukeren best mulige rammevilkår.

Samarbeid mellom offentlige og private kaieiere

Flere havner arbeider nå med å etablere en samarbeidslinje med de private havneeeierne. Disse havnene anser dette som det mest samfunnsøkonomiske alternativet. Det betyr at et samarbeid mellom privat og offentlig utbygging av infrastruktur skal dekke de transportbehov næringslivet har, og derved også kostnadsoptimalisere utgiftene ved havneanløp.

En målsetning bør være å påvirke sentrale myndigheter i retning av at offentlige og private kaiaktører pålegges en form for samarbeid. I dette samarbeidet vil det offentlige havnevesenet ivareta oppgavene som forvalter av havnedistriktet den private kaioperatøren sorterer under. Begrunnelsen bør ligge i den samfunnsøkonomiske gevinsten som kan oppnås ved felles utnyttelse av tilgjengelig infrastruktur.

Et viktig punkt vil være å endre de tilskuddsordninger som i dag eksisterer. I denne sammenhengen vil det være viktig at man får gjennomført en endring i MVA-lovgivningen som er i samsvar med utbygging av annen infrastruktur i samferdselssammenheng.

Et forhold som bidrar til å motvirke en effektiv utvikling av de offentlige kaiene i havnedistriktet er konkurranseforholdet mellom laste- og lossearbeiderne i de offentlige havnene (Norsk Transportarbeiderforbund) og fagforeningene på basene (NOPEF).

Dersom dette monopolet blir avvirket – eller i det minste at avtaleverket mot Norsk Transportarbeiderforbund blir tilpasset og gjort identisk med det for konkurrenten, så vil dette forbedre konkurransesituasjonen for de offentlige havnene.

8. MILJØ FORHOLD

Transport medfører flere negative virkninger for miljøet. De vanligste negative miljøvirkninger av transport er forurensende utslipp til luft, støyplager, og båndlegging av arealer. Sjøtransport medfører også ulike miljølemper, men i flere tilfeller i mindre grad enn andre transportformer. Sjøtransportens problem i miljøsammenheng er særlig knyttet til høye utslipp av NOx og i internasjonal sammenheng til en viss grad også utslipp til sjøen, både ved drift og ved ulykker. I Norge står innenriks skipsfart (både passasjer- og godstransport) for omtrent 25 pst av utslippene av NOx, imidlertid skjer store deler av disse utslippene i tynt befolkede områder slik at den direkte negative effekt på folks helse er av

mindre betydning. I enkelte av de større havnene kan der imot skipene være med å bidra til for høye konsentrasjoner av NOx.

Det har lenge framgått av data fra forskningsinstitusjoner og fra miljøstatistikk at sjøtransport av gods er fordelaktig mht til energiforbruk og dermed utslipp til luft. Sjøtransporten er dessuten langt mindre arealkrevende enn vegtransporten.

Dette har det imidlertid krevd langvarig innsats fra de maritime næringer for å få aksept for i transport- og miljøpolitikken. Det var derfor et langt steg fremover når det i St. meld. nr. 46 (NTP 2002-2011) uttales at *"Sjøtransport er i hovedsak en mer miljøvennlig transportform enn godstransport på veg når det gjelder utslipp til luft"*. (Kap. 8.6) Videre uttales at *"I ulike deler av maritim transport utvikles logistikk-løsninger som kan fremme nærskipfart som en konkurransedyktig transportform nasjonalt og mellom regioner i Europa. Regjeringen ser det som viktig å følge denne utviklingen for å styrke sjøtransport som et miljøvennlig transportalternativ"*(Kap. 1.2). Dette ble fulgt opp av Stortinget bl. annet i Innst. S. nr. 119 fra Samferdselskomiteen hvor det fremgår at det er bred enighet om å legge til rette for å at sjøtransporten kan øke sine markedsandeler. Bl. annet vises til at investeringer i og oppdateringer av farleder, merker og fyr bidrar til å øke sikkerheten innen sjøtransporten og at disse investeringer derfor må bidra til denne målsetting.

Dersom man virkelig mener at det i transportpolitikken vil være en miljømessig fordel å øke sjøtransportens markedsandel i godstransporten, må dette følges opp med konkret virkemiddelbruk på en helt annen måte enn i behandlingen av NTP 2002-2011.

Utformingen av virkemiddelbruken kan imidlertid være problematisk. Man møter bl. annet fort enkelte paradokser som man må forholde seg til. Det er f.eks et paradoks at bruken av miljøavgifter innen transport- og miljøpolitikken til dels har, eller vil kunne få, en annen virkning enn den man ønsker å oppnå. Det optimale ut fra vanlig økonomisk teori er at alle utslippskilder behandles likt. Dette kan imidlertid gi det noe paradoksale resultat at de mindre miljøbelastende transportmidlene rammes relativt hardt, mens mer miljøbelastende transportmidler slipper billigere unna. Forklaringen på dette ligger i størrelsen på drivstoffets kostnadsandel for det aktuelle transportmiddel. På godssiden har sjøtransport forholdsvis lave utslipp pr tonnkm. Men skipene har også ofte den høyeste andelen av drivstoffkostnader. Dersom da CO₂-avgiftene overveltes til transportkundene i form av høyere fraktrater, vil sjøtransporten derfor får forverret sin konkurranseposisjon sammenlignet med f.eks vegtransporten. Dette viser at det må legges stort arbeid ned i å få virkemiddelbruken i samsvar med de målsettinger man har.

9. HAVNENES ØKONOMI

Det er et viktig prinsipp for kommunale havners økonomisituasjon at virksomheten skal finansieres gjennom brukerbetaling og at eventuelle overskudd kun skal benyttes til havneformål. Dette prinsipp er fastsatt i forskrift ved kgl. resolusjon av 2. desember 1994 med hjemmel i lov av 8. juni 1984, nr. 51 om havner og farvann, § 22.

I forskriftens § 2 heter det således:

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. Avgiftsinntektene kan bare brukes til utbygginger som ikke er i strid med § 8 i lov om havner og farvann. Avgiftene kan ikke brukes til å dekke kostnadene ved andre kostnadsbærere enn de som er nevnt i § 3.

Det er ingen signaler om at dette prinsipp vil bli forandret gjennom det pågående revisjonsarbeid av gjeldende havne- og farvannslov.

Havnenes inntekter fra forskjellige avgiftstyper og andre inntekter, definert i forskriftene som **vederlag**, skal gjenspeile havnens kostnader med de korresponderende kostnadsbærere. Avgiftstyper og eksempler på vederlag er:

HAVNEAVGIFTER

Type avgift	Kostnadsbærer	Betalingsansvarlig
Anløpsavgift	Farled	Fartøy
Kaiavgift	Kaifront	Fartøy
Trafikkavgift	Fiskal utenom EU/EØS-området	Vareeier
Vareavgift	Kaiarealer	Vareeier
Isavgift	Isbryting	Fartøy
Passasjeravgift	Passasjerbekvemmeligheter	Fartøy

VEDERLAG

Vederlag er definert som de av havnens inntekter som ikke er havneavgifter. Vederlagene kommer hovedsakelig fra følgende utleie/leveranseobjekter:

- Utleie av utendørs lagerarealer
- Utleie av innendørs lagerarealer
- Utleie av bygninger og spesiallagre (kjøle/fryse/varene)
- Utleie av havnekraner
- Vannlevering
- Levering av elektrisk strøm
- Mottak av skipsavfall

I år 2000 hadde Havneforbundets 53 medlemshavner følgende samlede inntektsfordeling:

Inntektstype	Beløp i 1000 kr.	% fordeling
Vederlag	538 065	57.6
Havneavgifter	369 454	42.4
Totalt	934 519	100

Fordeling mellom de forskjellige **havneavgiftstyper** var i år 2000:

Avgiftstype	Beløp i 1000 kr.	% fordeling
-------------	------------------	-------------

Anløpsavgift	85 298	21.5
Kaiavgift	121 196	30.6
Vareavgift	165 617	41.8
Trafikkavgift	1 956	0.5
Andre avgifter	22 387	5.6
Totalt	396 454	100.0

”Andre avgifter” består i hovedsak av tonnasjeavgift (under avvikling) og passasjeravgift.

I henhold til forskriftene skal havneavgiftene og vederlag i tillegg til å dekke havnens betalingsforpliktelser til administrasjon og drift også kunne dekke utgifter til vedlikehold, utbygging og anskaffelser.

I forbindelse med Havneforbundets høringsuttalelse til NTP 2002-2011, ble det påpekt at de kommunale havnenes investeringer i infrastruktur, vedlikehold og større anskaffelser ikke var tatt med i planen og at investeringsbeløp på havne- og farvannssektoren kun var forbundet med Kystverkets investeringer.

Havneforbundets 53 medlemshavner foretok i år 2000 følgende investeringer:

Investeringstiltak	Beløp i 1000 kr.	% fordeling
Nyanlegg	468 914	68.6
Vedlikehold	126 791	18.6
Utstyr/materiell	87 478	12.8
Totalt	683 183	100.0

Det er etter Havneforbundets mening viktig at både prinsippene for de kommunale havners økonomi og omfanget av årlige investeringer i havneformål tydeliggjøres i NTP 2006-2015.

10. FORSLAG TIL VIDERE ANALYSER I NTP

Forhold som Havneforbundet mener bør analyseres nærmere i det videre arbeid med NTP 2006-2015, omfatter bl.a:

- Godsstruktur og godsstrømmer
 - korrekte statistikker for godstransport
 - grunnlaget for knutepunkt-og korridorsystemet
- Skissere nærmere definert og behovsrettet havnestruktur som omfatter
 - offentlige trafikkhavner
 - private havner
 - fiskerihavner
- Klarlegge faktorer som knytter seg til kostnadene med godshåndtering i offentlige havner Skissere effektiv arbeidsfordeling mellom havnens aktører med avvikling av monopol og andre kostnadsdrivende faktorer
- Skissere hvordan rammevilkår for offentlig infrastruktur mellom de ulike transportformer kan bli mest mulig like. I overensstemmelse med EU's

transportpolitikk skissere hvordan total kostnader kan legges inn i kostnadsansvarsprinsippet (fair-pricing)

- Foreta en sterkere fremheving av de totale miljøgevinstene ved mer bruk av sjøtransport i overensstemmelse med Stortingets målsettinger
- Skissere hvordan et samspill mellom offentlige og private havner kan føre til bedre
 - kapasitetsutnyttelse
 - oppgavefordeling
 - økonomiske forhold

11. KONKLUSJONER

Norsk Havneforbund har i sitt innspill til NTP 2006-2015 fokusert på forhold som gir et bredere bilde av havnenes og sjøtransportens betydning, forutsetninger og potensiale i det fremtidige transportmønster, både i det modale og intermodale transportmønster. Det er etter Havneforbundets mening viktig å få frem i planen det samspill som må tilstrebes mellom store og små havner for å tilby næringslivet i distriktpolitisk sammenheng effektive og forutsigbare havnetjenester i den totale transportkjede. Det er samtidig viktig å tilstrebe et intermodalt transportopplegg hvor fordelingen av transportoppdragene blir fordelt mellom de forskjellige transportmidler og basert på:

- Gunstigst mulig transportkostnader for næringslivet
- Miljøvennlige hensyn
- Lønnsomhet for operatører av transportmidler
- Forventede restriksjoner for vegtransport i EU-området
- Sikkerhetsmessige hensyn og sosiale kostnader forbundet med bruk av forskjellige typer transportmidler

Havneforbundet vil i den sammenheng konkludere med følgende oppsummering:

- I erkjenning av at det norske samfunn også i fremtiden vil ha behov for godstransport – må NTP 2006-2015 gi godstransport en balansert og tilstrekkelig omtale i planen
- Havneforbundet har naturlig nok konsentrert sin oppmerksomhet og innspill omkring godstransport da det er på dette felt at norske havner er en ressurs som ved bedre utnyttelse og anvendelse kan bidra til:
 - En mer kostnadseffektiv og bedre miljøbasert godstransport
 - En godstransport hvor de nasjonale og regionale mål i kombinasjon med spesielle lokale behov tilbys en havnestruktur som på en tilfredsstillende måte ivaretar målene med å bedre rammevilkårene for det verdiskapende næringsliv og at verdiskapningen innen transport blir et redskap for å trygge arbeidsplasser og bosetting i hele landet
 - En godstransport som gjennom statlige investeringer til infrastruktur er tilpasset landets naturgitte forutsetninger