

Nasjonal transportplan 2006 - 2015



Forslag til ny nasjonal havnestructur - sluttrapport fra tverretattlig arbeidsgruppe

Jernbaneverket
Kystverket
Statens vegvesen
Arbeidsdokument
Februar 2003
ISBN 82-7704-072-5

FORORD

Arbeidsdokumentet er laget på oppdrag fra den tverretatlige prosjektgruppen for Nasjonal transportplan (NTP) og inngår som grunnlag for de statlige transportetatenes videre arbeid med Nasjonal transportplan 2006-2015. Dokumentet vil bli behandlet internt i transportetatene i perioden fra 15. februar fram til Styringsgruppen for Nasjonal transportplan tar stilling til hvordan dette dokumentet skal benyttes i transportetatenes plandokument som skal foreligge i mai 2003.

I henhold til Retningslinje 2 (R2) for arbeidet med NTP, skal ny nasjonal havnestruktur utredet som et ledd i Trinn 2 av arbeidet med NTP 2006-2015. Dette dokumentet er den tverretatlige arbeidsgruppens forslag til ny nasjonal havnestruktur. Alle berørte etater, unntatt Avinor (tidl. Luftfartsverket), har deltatt i utredningsarbeidet.

I arbeidet med å utrede en ny havnestruktur og å gi den faglig legitimitet, har det vært viktig å forankre prosessen hos de sentrale aktørene, havnene selv, brukerne av havnene og de regionale myndigheter.

Arbeidet med ny havnestruktur har derfor vært lagt opp som en åpen prosess, men tidsrammen har ikke gitt muligheter for direkte enkeltvis kontakt med havner og fylkeskommuner. Kontakten har skjedd i forbindelse med datainnsamlingen og henvendelser primært som følge av denne, og et arbeids-seminar rettet mot havner og fylkeskommuner under prosjektarbeidet.

Seminaret var i hovedsak et orienteringsmøte med mål å få en tilbakemelding på arbeidsgruppens arbeid så langt, og resulterte i skriftlige kommentarer, behov for presiseringer, forslag og krav til endringer og nyttige og viktige tilbakespill for sluttrapporteringen.

Arbeidsgruppen har ut over dette hatt kontakt og møter med utvalgte større, norske industri- og transportselskaper, noen havner i Europa og Norges samferdselsråd i Brussel Olav Grimsbo (Counsellor, Transport and Communication, Norwegian Mission to the European Union).

Arbeidsgruppen ble under utredningsarbeidet informert om IMOs arbeid med anbefalinger og krav til beredskaps- og sikkerhetstiltak for skip og havneanlegg knyttet til mulige terrorhandlinger (tillegg til SOLAS-konvensjonen). IMOs diplomatkonferanse i London i desember 2002 besluttet at den nye sikkerhetskoden skal tre i kraft 1. juli 2004. Selv om retningslinjene ikke er klare, har arbeidsgruppen i sitt arbeid søkt å ta hensyn til at nye og omfattende sikkerhetsbestemmelser vil komme.

Den tverretatlige arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Per Kristian Johansen, Kystverket, Leder
Per Pedersen, Jernbaneverket
Hans Silborn, Vegdirektoratet
Jan Erik Nilsen Netter, Konsulent/Kystverket, Sekretær

Rådgiver Olav Uldal, Kystverket, har deltatt i gruppens møter og bistått i sammenstillingen av grunnlagsmaterialet. I tillegg til arbeidsgruppens egne skriftlige innspill og havnenes/fylkeskommunenes bidrag til sluttrapport, har eksternt bistand vært nødvendig. Johan Petter Barlinthaug, Barlinthaug AS, har på bestilling utført avgrensede oppgaver for arbeidsgruppen.

Dette arbeidsdokumentet, og øvrig informasjon om Nasjonal transportplan, fås på Internett: www.ntp.dep.no, eller ved å kontakte adressen nedenfor.

Sekretariatet for Nasjonal transportplan
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep.
0033 Oslo
E-post: ntp.sekretariat@vegvesen.no
Telefon: 22 07 35 00
Telefaks: 22 64 45 46

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
INNHOLDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	4
1 OVERORDNEDE MÅL OG FORUTSETNINGER.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Arbeidsgruppens mandat.....	7
1.3 Overordnede mål for arbeidet.....	8
2 DRIVKREFTER OG TRENDER	9
2.1 Generelt	9
2.2 Det offentliges rammer.....	9
2.3 De private havner	9
2.4 Havnebrukere	10
2.5 Internasjonale erfaringer	10
2.6 Viktige drivkrefter/utviklingstrekk	12
3 HAVNEDATA OG FYLKESKOMMUNENES ANBEFALINGER.....	15
4 STRUKTURELLE HOVEDGREP	16
4.1 Generelt	16
4.2 Nasjonale perspektiver	16
4.3 Transportregioner	18
4.3.1 Øst (Svenskegrensen – Telemark/Aust-Agder).....	19
4.3.2 Vest (Aust-Agder – Sogn og Fjordane).....	20
4.3.3 Midt (Møre – Saltfjellet)	21
4.3.4 Nord (Saltfjellet – grensen mot Russland)	21
4.4 Kommersielle samarbeidsområder	22
4.5 Det offentliges rolle.....	23
5 SUKSESSKRITERIER	27
5.1 Utvalgskriteriene	27
5.2 Operasjonalisering av utvalgskriteriene.....	28
6 FORSLAG TIL NY NASJONAL HAVNESTRUKTUR.....	30
6.1 Generelt	30
6.2 Ny havnestruktur – aktuelle havner	31
6.2.1 Øst	31
6.2.2 Vest.....	32
6.2.3 Midt	32
6.2.4 Nord.....	33
6.3 Videre prosess	34
7 RAMMEVILKÅR OG VIRKEMIDLER	35
7.1 Generelt	35
7.2 Målretting	36
7.3 Dagens situasjon.....	37
7.4 Virkemidler i EU	38
7.5 Endrede rammevilkår	39
7.6 Økonomiske virkemidler.....	39

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

HAVNESTRUKTUREN SKAL VÆRE BEHOVSTILPASSET OG DYNAMISK

Den nye nasjonale havnestrukturen skiller mellom havner på to nivåer. Nivå 1 er representert ved et nettverk av intermodale knutepunktshavner med en standard og et godsvolum som gir grunnlag for regulære anløp av containerskip i nærsjøfart. Havner på Nivå 2 er *lokale havner*, som i forhold til de aktuelle intermodale knutepunktshavnene, skal inngå i ulike, tilpassede sjøverts *tilbringer- og spredesystem* ("feedersystem") på kysten. Det samspillet som etableres mellom havnene på de to nivåer skal være tilpasset næringslivets behov for sjøtransport- og terminal/havnetjenester langs kysten. Dette inviterer til ulike, men nødvendige og aktivitetstilpassede samarbeidsløsninger mellom havner og næringsliv.

En ny havnestruktur som tar utgangspunkt i markedets krav til havner og sjøtransport, er et middel for å oppnå overordnede mål om økt sjøtransport og bedre konkurransevilkår for næringslivet.

Sett i et nasjonalt perspektiv bør det ha høyeste prioritet å få utviklet et tilstrekkelig antall havner som holder en høy standard og som dermed sikrer at sjøtransporten til og fra Norge kan utvikles i takt med det som skjer i vårt nærrområde.

ENDRINGER I STRUKTUR GIR ENDRINGER I ORGANISERING

Havnene må gis en organisasjonsform som gjør at de kan inngå i kommersielle strukturer med andre aktører og med andre havner, og havnenes inntekter må gå til å drive og videreutvikle terminaltilbud og den infrastruktur som er viktig for terminaldriften - og ikke til å dekke andre offentlige havneoppgaver.

Sjøtransporten må gis økt konkurransekraft gjennom økt transportkvalitet og reduserte transportkostnader. Dette tilsier at havnene må drives som kommersielle terminaler i et "dør til dør" transportopplegg. Dette fokus har ført til at det fra brukerhold i økende grad kommer krav om at forvaltningsoppgavene og de kommersielle driftsoppgavene bør skilles i fremtidig havnedrift.

Denne problemstilling har også en mer prinsipiell side ved at det så vel innen EU som innen norsk statsforvaltning foretas en rolleavklaring basert på at disse to funksjoner i økende grad bør ses uavhengig av hverandre. I forbindelse med de endringer som er skissert, bør statlige myndigheter også vurdere hensiktsmessigheten av den arbeidsdeling som i dag eksisterer mellom den statlige havne- og farvannsforvaltning og den kommunale. Dersom de lokale havneforvaltninger går over til å bli kommersielle terminalopertører, ligger det an for at et hensiktsmessig statlig organ kan overta alt ansvar for de maritime operasjoner og sikkerheten. Dette vil også forenkle seilingsprosedyrene og øke sikkerheten ved at skip som trafikkerer norske havner kan forholde seg til ett enhetlig forvaltningsregime.

TRANSPORTREGIONER SKAL DANNE RAMMER FOR NYE SAMARBEIDSRELASJONER

Å utvikle en ny og mer kommersielt tilrettelagt havnestruktur, handler ikke bare om å identifisere noen nye intermodale knutepunktshavner, men mer om å reformere havnesystemet i Norge. Det er nødvendig å organisere havnene på en måte som fremmer havnenes kjernevirksomhet. Havnene må da fungere som kommersielle terminaler for omlasting og håndtering av gods, og som stimulerer til samarbeid mellom havnene; både offentlige og private.

Arbeidsgruppen har foreslått at havnetilbudet i den nye havnestrukturen, organiseres i 4 transportregioner (Øst, Vest, Midt og Nord), og at 11 kommersielle samarbeidsregioner opprettes innenfor disse.

ELLEVE INTERMODALE KNOTEPUNKT ER FORESLÅTT

Trendene går i retning av øket lastkonsentrasjon, større og mer effektive og lasttilpassede skip i nærsjøfart og stadig kostnadseffektive og kompetansekrevede transportløsninger som følge av den teknologiske utviklingen innen sektoren. Dette har også ført til organisatoriske endringer og endringer i eierforhold – både på vareeier og transportutøversiden. Det må derfor antas at det innenfor de 4 transportregioner og de 11 kommersielle samarbeidsregioner, vil skje konsentrasjoner av trafikk parallelt med utviklingen av gode tilbringersystemer på sjø og land.

Med bakgrunn i at de viktigste kriterier for utvelgelse av de intermodale knutepunktshavner skal være arealtilgang og naboskap, i et langsiktig perspektiv, har arbeidsgruppen kommet til at det vil være riktig å fokusere på de mest egnede havnearealer fremfor å peke ut en havn. Arbeidsgruppen ser for seg at de foreslåtte samarbeidsområdene over tid kan utvikle seg til interregionale havneselskap med private eierinteresser.

Ut fra forutsetningen om en god geografisk dekning av de intermodale knutepunktshavnene og for å utvikle gode samarbeidsløsninger, går arbeidsgruppen inn for at det skal være minst ett intermodalt rettet havneavsnitt av internasjonal standard i hver av de kommersielle samarbeidsregioner som er foreslått. Det havnevesen/IKS som i dag har det foreslåtte havneavsnitt innenfor sitt distrikt, foreslås også som den koordinerende havn for havnesamarbeidet. De aktuelle intermodale knutepunktene sjø/land fremgår av tabellen nedenfor.

TRANSPORTREGIONER OG AKTUELLE INTERMODALE UTENRIKS KNOTEPUNKT SJØ/LAND			
ØST	VEST	MIDT	NORD
Viken: Oslo sydhavn for lo/lo- trafikk, Filipstad for ro/ro- trafikk og med Oslo som koordinerende havn	Ågotnes som intermodal knutepunktshavn. Bergen OH foreslås som koordinerende havn.	Mo i Rana (kommunale/private arealer) med Rana havn som koordinerende havn for Helgeland	Kirkenes med dagens anlegg og en langsiktig utbygging av Slambanken blir intermodalt knutepunkt og koordinerende havn for Øst-Finnmark.
Østfold: Øra som intermodalt knutepunkt med Borg som koordinerende havn	Risavika som intermodal knutepunktshavn med vekt på at denne kan utvikles til på kort sikt å kunne betjene større containerskip i oversjøisk fart. Stavanger IKS foreslås som koordinerende havn. I samarbeide med Risavika, bør en i Kristiansand søke å utvikle en fergeterminal med stor kapasitet.	Orkanger/Skogn med Trondheimsfjorden Havn som koordinerende havn.	Tromsø med Breivika/Breivika Nord og senere tilgjengelige ekspansjonsarealer, blir intermodalt knutepunkt og koordinerende havn for Troms og Vest-Finnmark.
Skagerak: Herøya som intermodalt knutepunkt kombinert med Revet i Larvik som en fremtidig ferge- ro/ro-terminal. Grenland foreslås som koordinerende havn		Vestbase med Kristiansund som koordinerende havn for Møre-området	Narvik med Fagernes blir intermodalt knutepunkt og koordinerende havn for Hålogalandområdet.

ENDRINGER I RAMMEVILKÅR OG BRUK AV VIRKEMIDLER

Sjøtransportens og havnenes rammevilkår bestemmes ikke bare av nasjonale bestemmelser og retningslinjer. Gjennom FN(IMO), er vi forpliktet til å følge de konvensjoner som blir vedtatt der, og gjennom vårt EØS-medlemskap, vil EUs direktiver innen transportsektoren også gjelde for Norge.

For havneutviklingen vil IMOs nylig vedtatte "ISPS-Code", om sikkerhet i havnene, få stor betydning for den fremtidige havnestruktur. Den bygger opp under arbeidsgruppens forslag om utvidet havnesamarbeid og en konsentrasjon av utenrikslasten til færre havner og tilpassede terminaler – de intermodale knutepunktene.

En havnereform, som det her legges opp til, må støttes av et virkemiddelsystem som bidrar til målet om en kostnadseffektiv og fremtidsrettet sjøtransport. De strukturelle hovedgrep som foreslås, må således både ta hensyn til avstandene – dvs. en tilstrekkelig geografisk spredning av havnene, og til behovet for kritisk godsvolum i de viktigste havner – dvs. konsentrasjon og samarbeid.

Nye havnearealer med langsiktige planforutsetninger, vil som regel forutsette en utflytting fra sentrumsområder og store nyinvesteringer. For ikke å svekke sjøtransportens konkurransedyktighet, er det helt avgjørende at de verdier som er opparbeidet i dagens havner, med basis i avgifter fra havnebrukere, blir benyttet til nyinvesteringer. Dersom så ikke skjer, må sjøtransporten dekke kostnadene og kan derved miste sin konkurransekraft.

For sjøtransporten er det etablert avgiftssystem for bruk av farleder og for å anløpe den enkelte havn som er uavhengig av lastmengden om bord. Dagens system fører til at mulighetene for å oppnå kostnadmessige synergieffekter blir vesentlig redusert og derav gir redusert interesse for et samarbeid mellom havner for å bedre retningsbalansen. Dette tilsier at de transportregionene som foreslås etablert, fremstår som helhetlige i en transportmessig sammenheng.

Arbeidsgruppen har funnet det riktig å komme med en del forslag til nye rammebetingelser og ny virkemiddelbruk.

Det er gitt rom for betydelige kostnadsreduksjoner i forslaget til ny nasjonal havnestruktur. Bl a foreslås fjerning av kystgebyret (brukerbetaling) i sin helhet for å skape mer likeverdige konkurransevilkår med biltransporten. Dette betinger at disse kostnader dekkes gjennom statsbudsjettet som en statlig tilrettelagt tjeneste.

Det er lagt opp til, innenfor de utpekte samarbeidsområdene, å videreutvikle eller bygge felles, større utenriks-terminaler med grunnlag i eksisterende anlegg. Dette gir en bedre ressursbruk og et godt grunnlag for reduserte utbyggingskostnader. Forpliktende samarbeid mellom havner og havnebrukere øker mulighetene for å innrette seg mot de mest effektive og best tilpassede havne- og terminalløsningene.

Tiltak som retter seg mot de strukturelle prosesser og partnerskapsutvikling, må prioriteres.

På denne bakgrunn foreslås følgende prioriteringsliste for de økonomiske virkemidlene rettet mot de intermodale knutepunktshavnene:

- Prioritet 1: Kontrolltiltak Langsiktig arealtilgang Landverts/sjøverts adkomst
- Prioritet 2: Nye finansielle virkemidler for å fremme OPS-prosjekter Nye finansielle virkemidler for å bidra til godskonsentrasjon/økt anløpsfrekvens og til samarbeide innen de kommersielle samarbeidsområder
- Prioritet 3: Nye virkemidler for finansiell deltagelse i havnens "suprastruktur"-investeringer.

De nye økonomiske virkemidlene må ses i sammenheng med de virkemidler som nå forvaltes/foreslås forvaltet av fylkeskommunene. Selv om disse primært er rettet mot lokalthavnene, vil også disse midlene kunne nyttes til de intermodale knutepunktshavnene og til å få samarbeidsklyngene til å bli best mulig.

Kravet til konsentrasjon om kjerneaktivitet og tilfredsstillende av dette for knutepunktshavner, kan innebære at lokale havner lettere får tilgang til "Prioritet 3-midler" gjennom fylkeskommunen. Dette er tilsiktet: Knutepunktshavnene må tilfredsstillende P1 og P2 for å kunne komme i betraktning for P3-støtte.

En eventuell statlig finansiell deltagelse i kontrolltiltak, OPS mv., anbefales å skje gjennom et organ som samtidig har ansvaret for at havnestrukturen utvikles som forutsatt. Den finansielle rammen kan være årlige statlige bevilgninger forankret i de langsiktige planrammer for transportsektoren, evt. at dette blir kombinert med statlige tiltak for å sikre at "frigjorte havneverdier" blir anvendt etter sitt opprinnelige formål. Det bør vurderes om dette kan skje gjennom et statlig fond som også kan tilføres midler fra "ikke-produktive" havnearealer som selges til andre formål og hvor midlene skal reinvesteres i havneanlegg andre steder.

1 OVERORDNEDE MÅL OG FORUTSETNINGER

1.1 BAKGRUNN

Utenrikshandelen er av stor betydning for Norge¹, og effektive, utenriks transportkorridorer er derfor viktig for verdiskapningen og norske eksportbedrifters konkurransedyktighet. Samferdselkomiteens flertall har i sin innstilling om NTP 2002-2011 satt som et mål at transportarbeid overføres fra veg til sjø og bane². Komiteen savner et sterkere fokus på sjøtransporten i Nasjonal transportplan og skriver:

"EU arbeider med prosjekter for å øke sjøtransportens andel av godstransporten og det er ønskelig at Norge inntar den samme offensive holdning til sjøtransporten."

Med denne forutsetning hadde transportetatene fokus på næringslivets transport og ønsket om overføring av gods fra veg til sjø og bane i trinn 1 av arbeidet med NTP 2006 – 2015. I etatenes presentasjon av arbeidet i trinn 1 - *Strategiske utredninger*, april 2002 – foreslås at staten vurderer å avsette midler til utvikling av intermodale knutepunktshavner under forutsetning at andre aktører forplikter seg til å bidra til utviklingsprosjektene. Etatene ønsket å utarbeide forslag til hvordan OPS-løsninger kan utvikles i intermodale knutepunktshavner. Etatene pekte også på behovet for økt samarbeid mellom havnene.

Arbeidsgruppen for ny nasjonal havnestruktur er gitt et mandat som følger opp dette, og har i sitt arbeid fokusert på havnenes rolle og oppgaver, ansvar og utviklingsmuligheter i intermodale, utenriks rettede transportsystem basert på enhetslaster/containere som godstyper. Oppdraget har vært å utrede problemstillinger knyttet til utviklingen av en ny havnestruktur i to nivåer: intermodale knutepunktshavner og lokale havner. Etatene skal identifisere de intermodale knutepunktshavnene og deretter innarbeide disse i etatenes forslag til NTP 2006 – 2015. Etatene har også blitt bedt om å bidra til utviklingen av et helhetlig virkemiddelsystem knyttet til den nye havnestrukturen.

1.2 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT

I brev fra Fiskeridepartementet, datert 4.7.2002, presiseres oppdraget, som er gitt til etatene i Retningslinje 2 for NTP 2006 – 2015. Regjeringen legger til grunn at det skal utvikles en havnestruktur med to nivå:

Et nettverk av større intermodale knutepunktshavner med en standard og et godsvolum som gir regulære anløp av containerførende skip i nærskipfart, samt lokale havner med oppgave å fremme stedsutviklingen.

I et fremtidig sjøtransportsystem for containerisert gods vil lokale havner inngå i ulike tilbringersystem. Innenfor lokalthavnebegrepet vil både dagens trafikkhavner, industrihavner, basehavner og fiskerihavner kunne inngå.

Det skal etableres et sett med konkrete og objektive kriterier som må oppfylles av havner som kan tenkes å inngå i det nasjonale nettverket av intermodale knutepunktshavner. Havnenes dokumenterte utvikling må tillegges avgjørende vekt. Kriteriene skal baseres på følgende fire hovedelementer:

- Godsvolum målt i antall skipsanløp. Kravet må ta hensyn til regionale forskjeller.
- Infrastruktur, eksempelvis sjøverts og landverts tilknytning og godshåndteringssystem.
- Organisering i form av partnerskap, offentlig/private og regionale samarbeid.
- Planstatus, dvs. forankring i regionale og kommunale areal- og transportplaner.

¹ Ref statistikk utarbeidet av SSB, Utenrikshandelen med varer

² Inst. S.nr. 119 – 2000-2001, side 25.

1.3 OVERORDNEDE MÅL FOR ARBEIDET

De overordnede målene med den nye havnestrukturen, er

å bedre næringslivets konkurransevilkår, legge til rette for økt sjøverts godstransport, fremme samarbeid mellom offentlige og private aktører gjennom felles bruk av eksisterende havneinfrastruktur, samt oppnå bedre samordning av offentlige infrastrukturinvesteringer.

Skal næringslivet velge sjøtransport, må sjøtransporten være konkurransedyktig når det gjelder pris og service. I praksis betyr dette at dagens kostnader må reduseres samtidig som kvaliteten på servicen blir bedre.

Sjøfarten møter i dag høye gebyrer og avgifter, som i tillegg er dårlig samordnet. Det er derfor viktig å gi sjøfarten bedre rammebetingelser og likverdige konkurransevilkår med andre transportsektorer. Staten kan bidra til dette, men også havnene og terminaloperatørene må ta sin del for å redusere kostnadene for sjøfarten. Det norske havnemønsteret er i dag fragmentisert og ressursene er spredt på mange små enheter. Resultatet av dette er at det i dag finnes en betydelig grad av overinvesteringer, landet sett under ett. Havnene har dessuten totalt sett en administrativ kapasitet som langt overskrider det faktiske behovet. Vi mener derfor at det er mulig å redusere kostnadene i havnene. Dette må imidlertid ikke gå ut over kvaliteten på servicen. Denne må bli vesentlig bedre samtidig som kostnadene kuttes. Havnene må kunne tilby en høy servicegrad døgnet rundt og de må legge til rette for en utvikling av et frekvent, sikkert og fleksibelt sjøtransporttilbud.

For å både kunne redusere kostnadene og forbedre tilbudet kreves det at en større andel av godset går med sjøtransport og at konsentrasjonen av godsmengdene blir sterkere. Dessuten må det utvikles et effektivt feedersystem langs hele kysten. En ny havnestruktur som tar utgangspunkt i markedets krav til havner og sjøtransport er et middel for å oppnå våre overordnede mål om økt sjøtransport og bedre konkurransevilkår for næringslivet. Å utvikle en ny havnestruktur handler ikke bare om å identifisere noen nye intermodale knutepunktshavner, men mer om å reformere hele havnesystemet i Norge. Det er nødvendig å organisere havnene på en måte som fremmer havnenes kjernevirksomhet som kommersielle terminaler for omlasting og håndtering av gods, og som stimulerer til samarbeid mellom havnene; både offentlige og private. En slik havnereform må støttes av et virkemiddelsystem som bidrar til målet om en effektiv og framgangsrisk sjøtransport. Det er vår ambisjon å medvirke til utviklingen av et slikt system.

2 DRIVKREFTER OG TRENDER

2.1 GENERELT

Trafikkhavnene er ikke endepunkter i en transportkjede og må derfor tilpasse seg de endringer, ”generasjonsskifter” og tiltak som gjennomføres av teknisk, organisatorisk og/eller markedsmessig karakter i trafikkavviklingen. Havnene må derfor så tidlig som mulig fange opp endringssignaler for å kunne følge opp og tilpasse seg de utviklingstrekk, som gjør seg gjeldende. Dette er en utfordring for havnene, idet tradisjonell havneutvikling i stor grad er basert på langsiktighet hva angår investeringer i areal- og fasilitetstilbud. En større dynamikk må inn i denne utviklingen. Imidlertid har flere havner innsett behovet for tiltak på informasjonssiden og mer fleksible løsninger hva angår utforming og oppfølging av viktige, men normalt kostnadskrevenne fasiliteter og tilbud i havnen.

Dette gjelder spesielt:

- Terminalbehov og -utvikling for stykkgoods/enhetslaster (Ro/Ro og/eller Lo/Lo),
- Tiltak for tilpassing til standardiserte enheter og forholdet areal - utstyr/lasttype - godsmengder.
- Infrastruktursituasjonen i havnen generelt og til/fra viktige terminalområder spesielt
- Oppdaterte IT-løsninger og informasjonsrutiner som gir direkte og best mulig kontakt og datautveksling mellom aktørene i transportavviklingen.

Dette representerer trafikkhavnenes kjernevirksomhet sett fra havnebrukernes side. For at dette skal fungere best mulig vil forholdet og informasjonsutvekslingen mellom havnene, de private aktørene i havnen og brukere av havnetilbudet generelt, være avgjørende for utvikling av et rasjonelt og effektivt havnetilbud.

2.2 DET OFFENTLIGES RAMMER

Det er gjennom Havne- og farvannsloven fastlagt hvordan den forvaltningsmessige ansvarsdelingen skal være mellom stat og kommune, men tilpasningen mellom denne lovtekst og kommuneloven, har bidratt til at kommunene er gitt stor frihet hva angår organiseringen av selve havnevirksomheten.

Dette har også bidratt til og forsterket behovet for en mer formalisert oppgave- og ansvarsdeling mellom offentlig havneforvaltning og privat havnevirksomhet innenfor de enkelte havnedistrikt. Muligheten for etablering av private trafikkhavner er begrenset innenfor nåværende lovtekst, men er foreslått som alternativ i Havnelovutvalgets utredning til revisjon av ny havnelov av 6. mars 2002.

2.3 DE PRIVATE HAVNER

Private havner og kaiavsnitt representerer en betydelig kai- og arealressurs på kysten. Omfanget er ikke klarlagt eller viet særlig oppmerksomhet gjennom den offentlige planleggingen, men private havner kan i dag fritt tilby sine tjenester på det åpne transportmarkedet - i konkurranse med de offentlige trafikkhavnernes tilbud. Det er i første rekke basehavnene i Stavanger, Bergen og Kristiansund som har bidratt til dette så langt, men det er rimelig å anta at dette utviklingstrekk vil følges opp med nye innspill hva angår havneorganisering både fra offentlig og privat side.

Det er imidlertid interessant at det allerede i Norsk Havneplan (NOU 1987:19), ble antydning at forsyningsbasene *kunne* innta en mer fremtredende rolle som fremtidige havneressurser på kysten:

”Forsyningsbaser for oljeindustrien antas i dag å ha en betydelig overkapasitet, og utbyggingen av disse baser har generelt for-

sterket den overkapasitet en totalt har i norske havner. En kan ikke se bort fra at forsyningsbasene vil kunne bli en konkurrent til de offentlige trafikkhavner....”.

I løpet av de siste ti årene har dette forholdet blitt mer fremtredende, og transportutøvere og speditører har vist øket interesse for basene som alternative havneterminaler. Basene kan ta hånd om en betydelig andel av det gods som i dag føres over offentlige trafikkhavner - innenriks/utenriks – normalt uten endringer i bemanning og behov for investeringer i kaianlegg, ute/innearealer og utstyr. Basehavnene representerer derfor en areal- og kairessurs som vil være viktig i forbindelse med regionale samarbeid mellom offentlige og private havner.

2.4 HAVNEBRUKERE

De private havneaktørene vil, i tillegg til vareeiere/produksjonsbedrifter, være representert ved bl a terminaloperatører, skipsagenter, stevedoreselskap og transportselskap (herunder rederier). Disse vil stille ulike krav til havnetjenestene:

- Rederiene tilpasser sine seilingstilbud slik at skipstype og lastekapasitet best mulig tilfredsstiller brukernes krav til transportkvalitet og pris. Dersom offentlig havn skal anløpes, vil valg av havn(er) være avhengig av totale havnekostnader og effektiv betjening.
- Vareeiere/transportbrukere ønsker en pålitelig, sikker og forutsigbar transportavvikling, og i dette ligger at servicegrad og leveringsbetingelser gjør seg gjeldende ved valg av transportopplegg. Et klart utviklingstrekk er at flere vareeierne ønsker så godt som kontinuerlig overvåking av sine varer under transport og ved terminalopphold og overføringer mellom transportmidler. Kravene til overvåking, kontroller og sikkerhetstiltak knyttet til gods i terminaler og under transport vil skjerpes – og spesielt vil dette gjelde for utenrikslast. Dette indikerer klart at utviklingen på IT-siden vil stå sentralt i utviklingen av nye, effektive transporttilbud. Dette er spesielt viktig innenfor stykk-gods/enhetslasttrafikken, som i vesentlig grad er rettet mot ferdigvarer, dvs hovedsakelig verdigods.
- Samlastingsterminaler (samle/sprede-funksjoner for gods) og tredjepartsløsninger (TPL), der bl a lagertjenester kan inngå, kan legge et press på arealbruken i havnene. TPL-tjenester tilbys i dag av de fleste transport- og spedisjonsselskap, og det antas at denne tjenesten vil øke i omfang. Selskapene får en stadig sterkere og dominerende rolle i transportavviklingen, de blir større, og færre gjennom fusjoner og samarbeidsrelasjoner. Det vil være viktig å følge opp dette i og med at disse selskapene vil ha en viktig rolle i oppbyggingen, organiseringen og driften av intermodale transportløsninger.

Forholdet mellom sjøtransport, havn/havneterminal og veg/banetransport og distribusjon vil også være avgjørende for oppbygging av spesielløsninger – som f eks intermodale transport-system.

2.5 INTERNASJONALE ERFARINGER

Det har vært stilt store forventninger til arbeidet med det Transeuropeiske nettverket for transport (TEN-T). Den nye hvitboken fra EU-kommisjonen (12. september 2001) følger opp intensjonene fra 1992, og prioriterer nærsjøfart og intermodale transporter på bekostning av langtransport på veg. Havnene vil være viktige knutepunkter i dette systemet.

EUs "Port Package" (*Reinforcing Quality Service in Sea Ports: a Key for European Transport*) som ble behandlet i EU-kommisjonen i november 2002, åpner nå for fri markedstilgang til havnetjenester. Dette er et forhold som også vil berøre våre havner, og gir signaler om at både samarbeid og konkurranse nå skal bidra til et bedre og mer effektivt havnetilbud i Europa.

I løpet av de siste 10-20 årene har det på verdensbasis foregått en privatisering og et økende offentlig/privat samarbeide innenfor havnesektoren av stort omfang, og det vises for eksempel til FN/UNCTADs

"Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities" fra 1998 og

"Draft guidelines for private public partnerships for infrastructure development" fra 2000

og Asiabankens

"Developing best practices for promoting private sector investment in port infrastructure" fra 2000.

Disse retningslinjene er først og fremst myntet på myndigheter i utviklingsland med sikte på å oppmuntre til både mer privat involvering og konkurranse innenfor en havnesektor som har vært preget av offentlig byråkrati på de fleste områder.

Det har også vokst frem noen få internasjonale terminaloperatører, som ivaretar drift av en lang rekke containerterminaler verden rundt (jf. Juhel, The World Bank, 2000 :

Globalisation and Partnerships in Ports : Trends for the 21ST Century.

Relativt detaljerte "oppskrifter" på OPS-løsninger, med tilhørende avtaler, er vist i disse dokumentene som kan være av interesse også for norske forhold.

I Danmark har Trafikministeriet og Søfartsstyrelsen i februar 2002 utarbeidet *"Den Blå Landevej, Havneutvikling - strategiske valg"* hvor man foreslår en havneutvikling basert på følgende hovedstrategier :

- Maritimt Netværk – fælles forum for vækst og udvikling.
- Etablering af havnesamvirker.
- IT-netværksløsning og erfaringsudveksling.
- Fremtidens Havne- og Terminalarbejder.
- Udvikling af "best practise".
- Videnforankring gennem de Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter.

I Danmark er det vist til at utviklingen av effektive transport- og logistikk-løsninger krever et samarbeid mellom en lang rekke virksomhetstyper, herunder havner. På denne bakgrunn foreslås etablert et maritimt nettverk bestående av representanter fra transportnæringen inklusive havnene samt Trafikministeriet og Søfartsstyrelsen. Nettverket skal fungere som et utviklingsforum, hvor nye tendenser og forretningskonsepter diskuteres, og hvor nye ideer og prosjekter sjøsettes.

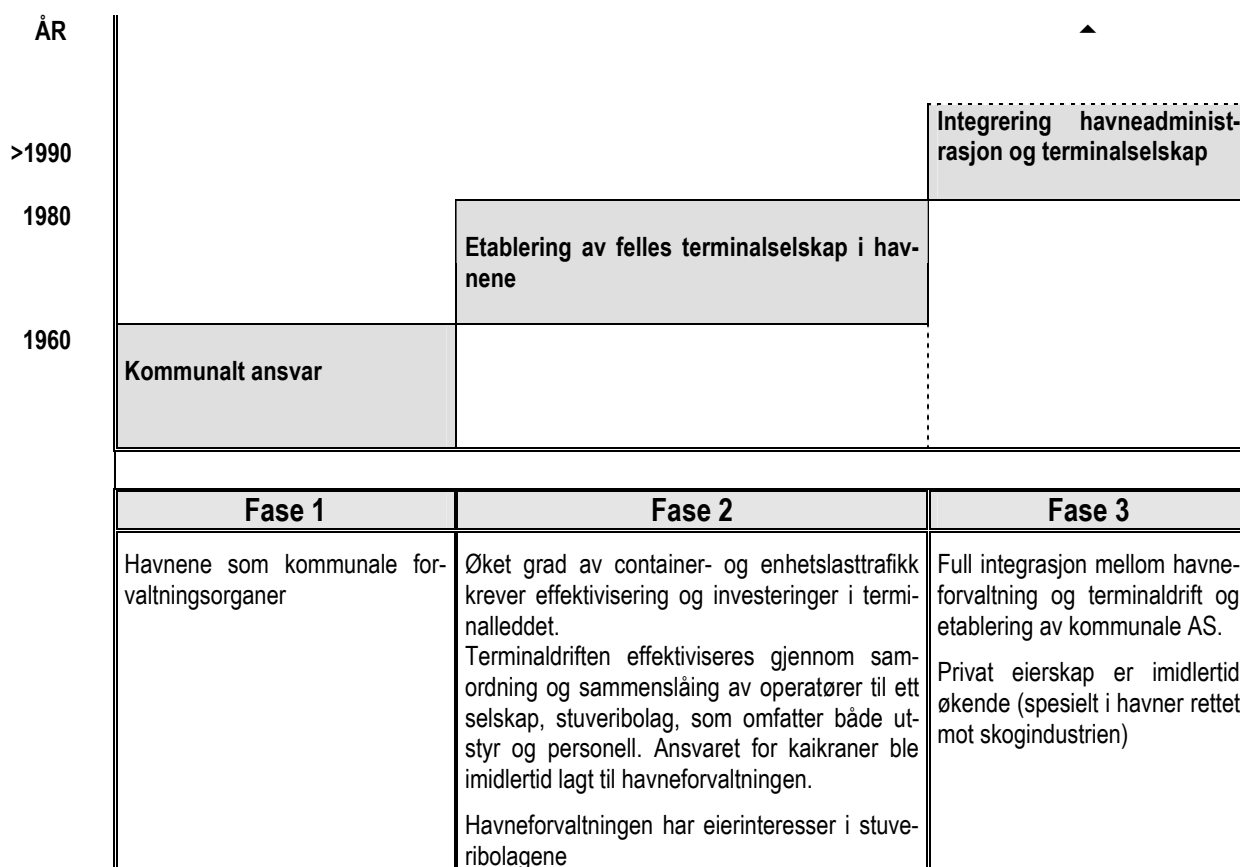
Danmark har også, gjennom ny lovgivning, åpnet for nye eierkonstellasjoner og –modeller i havnene.

I Norge har vi to hovedkategorier eierforhold i våre havner - enten offentlige eller private. Det vil si at vi ikke har hatt den samme utvikling på havnesiden som bl a Danmark og Sve-

rige kan vise til, der flere viktige havner har vært gjennom en organisatorisk endringsprosess fra kommunale bedrifter via kommunale AS (eksempelvis Göteborg) til private AS (eksempelvis Norrköping, 60% privat) eller andre selskapsformer.

De tiltak og organiseringsalternativer som gjeldende Norsk Havneplan foreslår, følger langt på vei opp kjente utviklingstrekk fra havneorganiseringen i våre nordiske naboland - og spesielt Sverige. I prinsippet har svenske havner endret sin organisering i tre faser. Dette er skissert i Figur.

Utviklingen i svenske havner er interessant fordi den tydelig viser hvordan skiftende rammevilkår krever tilpasninger, ikke bare i enkelthavner, men i selve havnesystemet og organisering av havnene. Svenske havner er imidlertid ikke direkte egnet som modell for norsk havneutvikling, og er heller ikke brukt på den måte. Særlig er integrasjonen mellom havneforvaltning og terminaldrift i Sverige problematisk i forhold til EUs forslag til havnedirektiv. Utviklingen i Sverige danner imidlertid et viktig erfaringsgrunnlag, som vil være nyttig for den videre utvikling av havnene i Norge.



Figur 1 Havneorganisering i Sverige - Utviklingstrekk 1960-2002

2.6 VIKTIGE DRIVKREFTER/UTVIKLINGSTREKK

I vurderingen av utformingen av ny havnestruktur, vil det, ut over de momenter som er nevnt ovenfor, være nødvendig å ta hensyn til de utviklingstrekk og trender som gjør seg gjeldende innen transportsektoren og næringslivet forøvrig.

Transportsektoren:

- Økt containeriseringsgrad – som, ut over stykkgoods, også henter bidrag fra andre varegrupper (tørr- og våtbulk)
- Satsing på både sjø- og landcontainere, som på sikt kan gi negativ effekt for sjøtransport (Lo/Lo-løsninger) og arealbruk i havner. Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) arbeider med standardisering av ulike lastbærere, men situasjonen er f.t. ganske uoversiktlig. Utviklingen av intermodale transporter innebærer nye utfordringer m.h.t. standarder og kravspesifikasjon for lastbærere.
- Containerskip øker i størrelse (oversjøisk tonnasje) – kan ha innvirkning på feedersystemer i nærsjøfart
- Lav fornyelsesandel i kyst/Nordsjøflåten. Situasjonen i kystflåten preges av liten utskifting og høy gjennomsnittsalder. Bare 6 % av nåværende stykkgodsskip er bygget etter 1990. Et betydelig problem er at bygging av nye skip krever store private investeringer lenge før selve inntjeningen begynner.
- Bruken av Ro/Ro-skip og skip med kranbasert godshåndtering (Lo/Lo-skip) varierer med godstyper, frekvens i trafikken og hva markedet etterspør. Internasjonalt fortsetter utviklingen med stadig større andel enhetslaster.
- Stykkgoods mellom kontinentet og Norge fraktes med feederskip og godset består i vesentlig grad av enhetslaster (containere/ro-ro-enheter 20' – 45'). Feederskipene øker i størrelse i takt med økt trafikk. Dette vil ha betydning for utforming av havner, terminaler og innseilinger. Økte skipsstørrelser og øket trafikk vil enkelte steder stille strengere krav til overvåkning av trafikken og nye kontrollsystemer.
- Når det gjelder transportmidler generelt skjer det stadig en utvikling og fornyelse, men forutsetningene for og tempoet i fornyelsesprosessen er avhengig av endringer i markedet. Effektene av dette er forskjellig for de ulike transportmidler. Tilpasningsevne og fleksibilitet er imidlertid viktige faktorer, som i sterkere grad må søkes ivarettatt i transportsystemer som omfatter flere transportmåter (intermodale transportsystemer³).
- Bedre vegnett og -dekning – også i kystnære strøk
- Økt fokus på investeringstiltak i eksisterende banenett rettet mot godstrafikk på bane. Godstransportens fremføringskvalitet skal bedres ved å investere i tiltak for økt kapasitet, høyere aksellast, større lastprofil og moderne terminaler med tilstrekkelig kapasitet for håndtering av containergods.
- Øket bruk av IT-verktøy i transportplanlegging og -overvåking
- Øket grad av spesialisering - Nye logistikk-løsninger knyttet til land/sjø-transport utprøves og vil stille økte krav til havneanlegg og håndteringseffektivitet.

³ Intermodale transportsystemer forutsetter at:

- Lasteenhetene/lastbærerne er utformet slik at de raskt og effektivt kan overføres direkte mellom ulike transportmidler i en terminal (eksempelvis containere i bane -/biltransporter, enheter på hjul i Ro/Ro-systemer, containere i Lo/Lo -systemer og lektere for overføring til lekterbærende skip)
- Transportmidlene selv kan overføres delt (bare transportenhet f.eks. tilhenger/semi) eller i sin helhet til et annet transportmiddel (eksempelvis Piggyback/Huckepack for bil på bane, Ro/Ro for bil på båt og spesialferjer for jernbanevogner)
- Forpliktende samarbeidsavtaler inngås mellom partene i systemet for å sikre ansvarsforhold, sammenhengen mellom de enkelte ledd i kjeden og gods/dokumentflyten i systemet.

- Øket interesse for havnesamarbeid ut over de interkommunale løsningene (eksempelvis Østfold, Grenland/Larvik, Trondheimsfjorden og Stavanger/Karmsund/Bergen)
- Effektivisering og samordning av distribusjonsløsninger lokalt/regionalt
- Endringer i avgiftssystemer – som kan endre konkurranseforhold og etablerte samarbeidsrelasjoner
- Oppfølging/implementering av nye internasjonale regler og bestemmelser, bl a IMO/ISPS⁴

Næringslivet:

- Nedbygging av tradisjonell industri
- Økende sjømatproduksjon
- ”Ferskvare”-andelen av godstrafikken øker (JIT, Just in Time)
- Raske markedsendringer
- Pga. økende miljørestriksjoner for skipsfart gjennom Bosporos og Danskestredene kan vi oppleve en betydelig økt trafikk av oljetankere langs norskekysten. I tillegg vil en omfattende næringsutvikling i Nord-Russland medføre stort behov for inntransport av personell og utstyr i utbyggingsfasen. Her kan nordnorske havner bli en viktig ”arbeidsplattform” for internasjonale aktører.
- Endringer i bedriftenes lagerprofil som følge av markedsendringer eller samarbeidsforhold
- Fusjoneringer og utflytting av virksomhet
- Større krav til miljøhensyn (støy og forurensing)
- Lavere toleranse overfor miljøbelastende virksomhet. Dette gjelder også for virksomheter i enkelte norske havner.

⁴ IMO = International Maritime Organisation, ISPS = International Ship and Port Facility Security

3 HAVNEDATA OG FYLKESKOMMUNENES ANBEFALINGER

Den 5. september 2002 sendte arbeidsgruppen ut et brev til samtlige av landets trafikkhavner, som er tilknyttet Norsk havneforbund og Norsk Havneforening samt aktuelle fylkeskommuner, der en ba om tilbakemelding på en del sentrale grunnlagsdata. Disse dataene er blitt lagt til grunn for den videre analyse og konklusjoner. I brevet ble det redegjort for gruppens mandat og utdypet hvilke kriterier som kjennetegner – og legges til grunn for utvelgelse av intermodale knutepunkthavner. Det ble imidlertid presisert at det kun var de havnene man anså å kunne fylle en rolle som intermodal knutepunkthavn som skulle gi tilbakemelding, og at fylkeskommunene i den forbindelse skulle gi en anbefaling av hvilke havn(er) de ønsket å prioritere.

Den enkelte havn skulle i samarbeid med den respektive fylkeskommune redegjøre for hvordan havnen(e) skal fungere som kostnadseffektive og funksjonelle intermodale knutepunkthavner.

Responsen har vært god. 14 av 16 fylkeskommuner og 27 havner har gitt tilbakemelding⁵.

Havner som har sendt data til arbeidsgruppen og fylkeskommunenes anbefalinger vedrørende knutepunkthavner er vist i Tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 Havner som har sendt dokumentasjon og fylkeskommunenes anbefalte knutepunkthavner

FYLKESKOMMUNER	FYLKENES ANBEFALTE KNUTEPUNKT	HAVNEDATA FRA
FINNMARK	Hammerfest	Hammerfest, Alta, Kirkenes
TROMS	Tromsø	Tromsø, Harstad
NORDLAND	Bodø og Narvik	Bodø, Narvik, Rana, Sandnessjøen, Sortland
NORD-TRØNDELAG	Levanger/Verdal (Skogn)	Levanger/Verdal, Vikna
SØR-TRØNDELAG	Trondheim/Orkanger	Trondheim
MØRE OG ROMSDAL	Ålesund, Kristiansund	Kristiansund, Ålesund
SOGN OG FJORDANE	<i>Ingen utpekt</i>	Flora, Nordfjord
HORDALAND	Bergen	Bergen
ROGALAND	Risavika/Stavanger	Karmsund, Stavanger, Eigersund
VEST-AGDER	Kristiansand	Kristiansand
AUST-AGDER	Ingen utpekt Kristiansand viktigere enn Grenland for A-A	-
TELEMARK	Grenland	Grenland
VESTFOLD	Larvik (Larvik/Grenland)	Larvik
BUSKERUD	<i>Ikke svart</i>	Drammen
AKERSHUS, OSLO	<i>Ikke svart</i>	Oslo
ØSTFOLD	Østfold havn (Ingen havn utpekt)	Borg

⁵ Havnedata er gitt i egne datablad for den enkelte havn og samlet i et eget arbeidsdokument som grunnlag for utredningsarbeidet.

4 STRUKTURELLE HOVEDGREP

4.1 GENERELT

Målsettingen om at større deler av godstransporten mellom Norge og Europa skal gå sjøvegen har lenge stått på den politiske agenda. Tiltak har vært lansert, men uten at vesentlig resultater er oppnådd.

De mest konkrete tiltak har knyttet seg til havnestrukturen. Dette basert på erkjennelsen av at en i Norge har små godsmengder i forhold til antall og avstand mellom havnene og at en dermed må tilstrebe en konsentrasjon av havnetrafikken.

- I 80-årene ble vedtatt en havnestruktur basert på sentral-, regional- og lokalthavner.
- I 90-årene ble denne strukturen erstattet med nasjonal- og regionalhavner.

Det fulgte imidlertid ingen virkemidler med de nye strukturer og dermed fikk de i realiteten ingen betydning for utviklingen. Når det gjelder næringslivets behov for et rasjonelt sjøtransporttilbud preges situasjonen fortsatt av:

- Mange havner – mange aktører
- Liten lastsamordning – lite intermodalitet
- For dårlig samordning mellom land- og sjøtransport

Dette har også fått til konsekvens at den flåten som trafikkerer på norskekysten ikke er tilpasset dagens og fremtidens behov.

Behovet for sterke strukturelle grep kombinert med virkemidler/nye rammebetingelser som påvirker utviklingen i den ønskede retning, er dermed nødvendig. Dette er ikke bare en erkjennelse i Norge, men også i EU. På samme måte som i Norge har en i EU vedtatt å utvikle fremtidens havnestruktur med basis i intermodale knutepunktshavner. I tillegg etableres tiltak som skal svekke biltransportens konkurransesituasjon (bla vegprising), og tiltak som skal bedre sjøtransportens situasjon (investeringstilskudd).

I Europa står en dermed overfor en situasjon hvor landtransporten får forverrede rammevilkår sammenlignet med sjøtransporten. Dette vil spesielt ramme viktige norske eksportnæringer som fiskeri- og havbruk, og må kompenseres ved at sjøtransporttilbudet må forbedres kvalitativt og kostnadsmessig.

Skal en unngå at konkurranseevnen for norsk næringsliv forverres ytterligere, vil det være nødvendig å foreta vesentlige endringer i rammebetingelsene for sjøtransporten langs norskekysten. Dette for å få kostnadene ned og kvaliteten opp.

Med erfaringene fra de tidligere strukturelle endringer, kan det konkluderes med at disse ikke var sterke nok og ikke ble satt inn i en helhet som også inkluderte de nødvendige virkemidler.

4.2 NASJONALE PERSPEKTIVER

Norge er et land i utkanten av Europa, og næringslivet har av den grunn vesentlige avtandsulemper som legger sterke føringer på hvilke strukturelle grep som er mulig/aktuell og hvilke som er viktigst. De viktigste særtrekk i denne forbindelse er:

- En meget lang kyststrekning, dvs. store avstander
- Spredt bosetting gir lite gods på store deler av kyststrekningen, spesielt i forhold til det volum som kreves for å få containerførende skip til å gå i rute med god frekvens.
- Dårlig regningsbalanse i de aller fleste havner.

De strukturelle hovedgrep må således både ta hensyn til avstandene – dvs. en tilstrekkelig geografisk spredning av havnen, og til behovet for å oppnå et kritisk godsvolum i de viktigste havner – dvs. konsentrasjon og samarbeide. Sett i forhold til dagens havnestruktur med svært liten fokus på lastkonsentrasjon, bør en på kort sikt være forsiktig med å legge opp til løsninger som forutsetter for sterk konsentrasjon. På lengre sikt antas imidlertid utviklingen selv å føre til den konsentrasjon av gods som er nødvendig for å få høy regularitet.

Det ligger imidlertid den risiko i en sterk regional fokusering at de nasjonale perspektiver kan bli for lite synlig. Dette gjelder så vel havneoppgaver av en overordnet nasjonal karakter som hvilke nasjonale rammebetingelser som bør være tilstede for at den regionale utvikling skal kunne gå som forutsatt.

Sjøtransporten og dermed havnene dekker hovedtyngden av den norske vareeksporten og en betydelig del av importen. Det er dermed avgjørende at havnene kan møte de krav og muligheter som følger av den internasjonale utvikling. I denne sammenheng vil spesielt tre utviklingstrender være viktig å ta høyde for:

- Endringer i rutemønsteret som følge av at de største oversjøiske containerskip blir stadig større. Dette vil kunne føre til en annen rutestruktur også i Nordsjøbassenget.
- Oversjøiske containerskip i regulær trafikk på de russiske havner i nord og muligheten for at disse også kan anløpe en eller flere norske havner.
- Petroleumsutviklingen i Barentshavet og Nordvest-Russland og ønsket om å etablere Nord-Norge som en internasjonal arbeidsplattform for aktiviteten også på russisk side.

Skal denne type nasjonale oppgaver/muligheter ivaretas kreves det langsiktig tilrettelegging og tilfredsstillende av krav som går utover de lokale og regionale oppgaver som representerer ”dagliglivet” for de fremtidige intermodale knutepunktshavner og deres regionale samarbeidspartnere.

En konsekvens av å skulle sikre at så vel de regionale som de nasjonale oppgaver blir ivare tatt, er at:

- de nødvendige arealer blir gjort tilgjengelig
- landverts og sjøverts infrastruktur blir bygget ut og sikret i et meget langsiktig perspektiv

Dette vil ofte være konfliktfylt i forhold til andre interesser, bla. friluftinteressene og sterke kommunale ønsker om boligutbygging i nærhet til sjø. For å sikre seg mot at havneinteressene ikke taper i slike interessekonflikter, er det viktig med nasjonale overordnede rammebetingelser i bl a Plan- og Bygningsloven som ivaretar de nasjonale interessene i en samordnet areal- og transportplanlegging.

Nye og langsiktige havnearealer vil som regel forutsette en utflytting fra sentrumsområder og store nyinvesteringer. For ikke å svekke sjøtransportens konkurransedyktighet er det helt avgjørende at de verdier som er utviklet i dagens havner med basis i avgifter, blir benyttet til disse nyinvesteringene. Dersom så ikke skjer, må sjøtransporten betale to ganger for det samme tilbudet og derved ytterligere redusere sin konkurransekraft.

Det er videre pekt på at det må etableres nye former for samarbeide mellom de viktigste havnene innen de enkelte regionene og mellom havnene og viktige transportbrukere og næringslivsaktører. Dette skal ha som formål å etablere forutsigbare allianser som kan gi kostnadseffektive og gode ”dør til dør” transportløsninger der havner og sjøtransport inngår som viktige deler av en logistikkjede.

Skal havnene på en aktiv måte gå inn i de prosesser som forestår, må de fremstå som mest mulig rene terminaloperatører med en kommersiell agenda og kommersielle rammebetingelser.

Dette tilsier at:

- Havnene må gis en organisasjonsform som gjør at de kan inngå i kommersielle strukturer med andre aktører og med andre havner.
- Havnenes inntekter må gå til å drive og videreutvikle den infrastruktur som er viktig for terminaldriften og ikke til å dekke andre offentlige havneoppgaver.

En slik fokusering på havnenes kommersielle oppgaver reiser naturlig spørsmålet om dette lar seg kombinere med de forvaltningsoppgaver havnene har ansvaret for i dag og ansvarsfordelingen mellom de kommunale havnevesener og Kystverket som det statlige forvaltningsorgan. Videre vil det sette andre krav til samordning med de andre transportetater for å få gode helhetsløsninger.

4.3 TRANSPORTREGIONER

Regjeringen har i sitt prinsipielle syn om den fremtidige havnestruktur, ikke tatt stilling til hvordan de intermodale knutepunktshavnene skal inngå i en regional transportstruktur og hvilke regionbegreper som skal legges til grunn i den forbindelse.

Ut fra målsettingen med den nye nasjonale havnestrukturen synes følgende fire forhold å være de mest avgjørende når en skal søke å definere den regionale transportstruktur som de intermodale knutepunktshavner skal inngå i:

- Industrielle likhetstrekk som kan bidra til transportmessige synergieffekter gjennom økt samarbeid.
- Varestrømmer som i volum og sammensetning, til og fra regionen, kan føre til bedre retningsbalanse i utenrikstrafikken og gi mer kostnadseffektive løsninger for sjøtransporten og havnene.
- Hovedstrukturen i veg- og jernbanenettet. Førstnevnte primært i forhold til tilbringersystem sjø/land og sistnevnte primært i forhold til internasjonale banetilknytninger.
- Geografiske og kulturelle likhetstrekk som kan danne naturlige samarbeidsområder.

Når en ser bort fra fylkeskommunen som forvaltningsnivå, har transportsektoren de statlige forvaltningsnivåer å sammenligne med, dvs. den nye regionale vegveseninndelingen, Kystverkets regioninndeling, Jernbaneverkets regioninndeling og Luftfartsverkets regioninndeling. Alle disse har en forskjellig geografisk forvaltningsområder.

Ut fra de intermodale knutepunktshavnenes primære funksjon i en transportsammenheng, bør regionene defineres slik at de fremstår som naturlige enheter i en næringsmessig og trafikal sammenheng.

Med de begrensede godsmengder vi har langs norskekysten, er det nødvendig å etablere regioner som representerer et stort nok godsvolum til å oppnå god seilingsfrekvens av containerførende skip. Disse vil også måtte fungere som samarbeidsarenaer mellom flere havner for å oppnå en mest mulig rasjonell ressursbruk. I den sammenheng er det også viktig å være oppmerksom på at det innenfor en region vil være mye enklere å etablere en god retningsbalanse enn for en enkelt havn.

Skal sjøtransportens konkurransedyktighet overfor vegtransporten bedres må kostnadsbildet mellom de to transportformer endres.

For sjøtransporten er det etablert et avgiftssystem for bruk av farleder og for å anløpe den enkelte havn som er uavhengig av lastmengden om bord. Dette systemet fører til at mulighetene for å oppnå kostnadsmessige synergieffekter blir vesentlig redusert og dermed også redusert interesse for et samarbeide mellom havner for å bedre retningsbalansen. Dette tilsier at det bør etableres transportregioner som i en transportmessig sammenheng fremstår som helhetlig og som også kan være egnet for å se på avgiftsstrukturen i en større sammenheng.

På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen foreslå en inndeling i fire transportregioner:

- **Øst**, hvor regionen strekker seg fra svenskegrensen til Agderfylkene
- **Vest**, hvor regionen strekker seg fra Agder-fylkene til Møre og Romsdal (Stadt).
- **Midt**, hvor regionen strekker seg fra Møre og Romsdal til og med Helgeland (Saltfjellet).
- **Nord**, hvor regionen strekker seg fra Saltfjellet til Grensen mot Russland.

I overgangen mellom de forskjellige regioner vil brukerne av naturlige årsaker kunne velge å forholde seg til ulike knutepunktshavner.

Grensene mellom disse regionene er antydnet i Figur 3 på side 24. Disse må ikke oppfattes som for absolutte, dvs de bør diskuteres nærmere med de havner/næringsområder som ligger i ”gråsonene”.

Alle regionene har (internasjonal) jernbanetilknytning og fremstår som regioner med store likhetstrekk næringsmessig og trafikalt.

Det er antydnet en tilnærmet retningsbalanse i total⁶ containertrafikk målt i TEU (TEU = Twenty feet Equivalent Unit) til/fra de aktuelle havnene innen de enkelte transportregioner. Dette er vist i Figur 2⁷ på neste side. Disse tallene omfatter ikke containertrafikk over private kaianlegg utenfor havnedistriktene. Dette gir seg utslag i et noe for lavt antall TEU registrert for havner i Transportregionene Midt og Nord enn for Transportregionene Øst og Vest.

Det er imidlertid rimelig å anta, ut fra figuren, at containeromsetningen i dag, er lavest i Transportregionene Midt og Nord. Konsentrasjon av inn/ut-strømmene vil derfor være en spesielt viktig samarbeidsoppgave for havnene i disse regionene for å gi volummessig og økonomisk grunnlag for intermodale, utenriks transportopplegg, både i en båt/bil- og en båt/banekonstellasjon.

4.3.1 Øst (Svenskegrensen – Telemark/Aust-Agder)

Dette er allerede definert som en region av Regjeringen i forbindelse med det igangsatte arbeidet med interkommunalt samarbeid innenfor Oslofjorden (Viken havneselskap). Arbeidet med å etablere hensiktsmessige samarbeidsformer mellom de viktigste havner i regionen, er kommet i gang på initiativ fra Fiskeridepartementet. De geografiske og trafikale forhold tilsier klart at Oslofjorden bør ses på som én transportregion. Vi står imidlertid overfor tre hovedutfordringer:

- Hvilke havne- og landverts transportløsninger må styrkes/etableres for eventuelt å kompensere for Oslo bystyes vedtak om at all lo/lo-basert containervirksomhet skal ut av Oslo innen 2011?

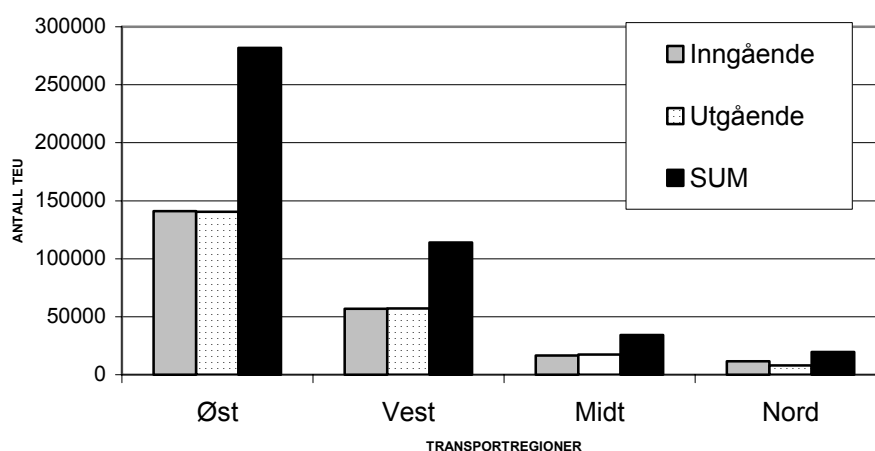
⁶ Totalt = Containerne med last + Tomme containere (Lo/Lo + Ro/Ro)

⁷ Kilde: Norsk Havneforbund

- Finne frem til samarbeidsformer som gjør at de store import- (Oslo) og eksportvolumer (Grenland) kan sees i en slik sammenheng at retningsbalansen for Oslofjordtrafikken blir best mulig.
- Etablere et landverts veg- og banesystem som tilrettelegger for et best mulig tilbringersystem i forhold til de intermodale knutepunktshavnene.

Løsningene på disse utfordringer ligger ikke bare i regionen. De vil også preges av i hvilken grad Göteborg havn skal forventes å spille en avgjørende rolle for Østlandets fremtidige havnetilbud.

FIGUR 2 CONTAINERTRAFIKKEN TIL/FRA TRANSPORTREGIONENE (ÅR 2000)



4.3.2 Vest (Aust-Agder – Sogn og Fjordane)

De industrielle likhetstrekk er store med dominerende industribedrifter og det nasjonale tyngdepunkt innen olje- og gassutviklingen. Det er videre sett på som viktig å utvikle transportløsninger som reduserer behovet for landverts transport fra Vestlandet over til Østlandet. Dette krever imidlertid et betydelig bedre sjøtransporttilbud i form av frekvens og kvalitet enn det som tilbys i dag.

På denne basis er det naturlig å se på Stadt/Møre og Romsdal på den ene side, og Kristiansand med sin store fergeaktivitet på den annen, som naturlige avgrensninger for regionen. En økt satsing på kyststamvegen vil fremme regionen som én transportregion. Skal sjøtransporttilbudet i et ”dør til dør”-konsept forbedres, er det imidlertid nødvendig med et nærmere samarbeide både mellom de mest transporttunge bedrifter i regionen og mellom de viktigste havnene.

Over tid antas rutemønsteret for containerskip i Nordsjøen, herunder trafikken til Norge, og den oversjøiske containertrafikken å endre seg. Utviklingen preges av at skipene i den oversjøiske trafikken vil bli betydelig større, og derved stille helt nye krav til havnekapasitet og anløpsmønster. Det vil innebære at et fåtall meget store havner danner basis for det interkontinentale trafikkmønsteret, og at feedere som besørger konsolidering/spredning med utgangspunkt i disse havnene får tilsvarende økning i kapasitet. Det er sannsynlig at en hovedhavn for Europa blir lokalisert nord i Storbritannia.

I denne situasjonen må det legges til rette for at større skip skal kunne anløpe en norsk havn i denne regionen.

Som det nasjonale tyngdepunkt for norsk petroleumsrettet leverandør- og serviceindustri vil regionen ha en betydelig oppgave i å utvikle en transportinfrastruktur som støtter opp om denne industriens utfordringer etter hvert som oppgavene flyttes nordover og inn i Barentshavet.

Regionen har mange havner som har hatt sin primære funksjon i forhold til stedets næringsliv. Det har således vært lagt lite vekt på å utvikle tilbringertjenester til de større havner og til å få til et samarbeide mellom havnene. Hovedutfordringene for å få denne transportregionen til å fungere best mulig er derfor:

- Internt samarbeid mellom de større havnene i regionen med et felles mål å styrke kvalitet og kapasitet i sjøtransporttilbudet.
- Bedre den landverts tilknytning til de viktigste havner.
- Utvikle et nasjonalt knutepunkt for containerskip i oversjøisk trafikk.

I tillegg kommer de utfordringer som knytter seg til den fremtidige olje- og gassutvikling i Barentshavet hvor det bør etableres gode samarbeidsrelasjoner med viktige havner i region Nord.

4.3.3 Midt (Møre – Saltfjellet)

De næringsmessige og geografiske likhetstrekk er store med en del store industribedrifter og det nasjonale tyngdepunkt innen havbruk. Videre står regionen foran store utbyggingsoppgaver på sokkelen. I den forbindelse har selskapene gitt uttrykk for at de ønsker en mer koordinert transportinfrastruktur for forsyningsvirksomheten under så vel utbygging som drift.

Når de næringsmessige og transportmessige likhetstrekk skal ses i sammenheng for å fremme samarbeidsløsninger og dermed oppnå mulige synergieffekter, fører det til at Helgelandsområdet naturlig bør ses i sammenheng med Trøndelag og Møre. I regionen som helhet ligger det store utfordringer i å etablere:

- transportmessige samarbeidsløsninger mellom ulike industribedrifter innen papir, metall og de petroleumsrelaterte områder på en måte som også kan betjene andre transportbrukere.
- et fremtidsrettet sjøtransporttilbud for havbruksprodukter og pelagiske fiskeslag.
- et tilbringersystem som er velegnet for de mindre industrisamfunn.

Regionen har betydelige utfordringer med å etablere gode samarbeidsløsninger mellom konkurrerende havner/kommuner. Dette gjelder spesielt på Helgeland og i Trondheimsfjorden, men også på Møre gjenstår det arbeid for å få frem langsiktede helhetsløsninger.

4.3.4 Nord (Saltfjellet – grensen mot Russland)

Sett i en transportmessig sammenheng er denne regionen den mest marginale, men samtidig står den overfor større utfordringer enn noen av de øvrige ved at nye transportbehov og nasjonale/internasjonale krav skal møtes.

Dagens trafikkbilde preges av en nordgående transport av forbruks- og innsatsvarer og en sør- og østgående transport av fiske- og havbruksprodukter samt industriprodukter (malmtrafikken over Narvik er unntatt da den ikke er inneholdt i mandatets definisjon av intermodal transport).

Det er liten grunn til å regne med noen vekst av hvitfisk-eksporten utover det som økte landinger fra utenlandske fartøy vil kunne representere - dersom det oppnås enighet med EU om dette. Disse kan imidlertid bli betydelige og vil stille nye krav til terminal- og transportkapasitet. Havbruksnæringen må forventes å vokse og dermed representere et økt transportvolum. Felles for all fiskeeksport er betydelig økte krav til sporbarhet, kontinuerlig kvalitetsovervåking under transport og krav om kortere transporttid for å bevare god kvalitet. Med relativt små volum på mange steder, vil dette måtte føre til en betydelig sentralisering rettet mot de havner som kan oppnå et stort nok godsvolum til å etablere en frekvens på minimum 4 containerførende skip pr. uke.

I en marginal situasjon for å oppnå det økte antall skipsanløp som er nødvendig for at sjøtransporten skal bli konkurransedyktig overfor landtransporten, står denne transportregionen overfor en spesiell situasjon når det gjelder forholdet til jernbanen. Når målet er å styrke sjøtransporttilbudet i regionen av containerførende skip i Nordsjøtrafikk, vil en satsing på videre utbygging av jernbanen nord for Bodø, representere en konkurranse som kan svekke sjøtransporttilbudet.

Barentshavet er i ferd med å bli Europas nye oljeprovins. Russland vil pga. økte restriksjoner på seilingene gjennom Bosporus og Danskestredene, måtte legge økt vekt på sine nordlige havner. Denne utvikling vil føre til betydelig økt sjøtransport så vel nordgående som sørgående. Den del av denne trafikken som følger av aktiviteten på norsk sokkel vil naturlig skape økt trafikk over havnene i regionen og da primært i form av en nordgående godsstrøm.

Det ligger imidlertid en viktig nasjonal oppgave i å legge til rette for at:

- det blir mulig for containerførende skip som går i rute på de nordrussiske havner også å anløpe.
- norsk næringsliv og norske havner kan bli viktige aktører i den fremtidige olje- og gassutvikling i Nordvest-Russland og på russisk sokkel i nord.

I denne oppgaven, er det spesielt viktig å etablere gode nasjonale samarbeidsrelasjoner mellom de viktigste havner og industrimiljøer i transportregionene Vest og Nord.

4.4 KOMMERSIELLE SAMARBEIDSOMRÅDER

Havnene skal fungere som attraktive knutepunkter (funksjonelt og kommersielt) i et ”dør til dør” transportkonsept ved at de:

- Er effektive sjø/landterminaler
- Kan representere så store godsmengder at en oppnår en seilingsfrevens som gjør sjøtransporten konkurransedyktig med biltransport.

For å oppnå tilstrekkelige godsmengder til at attraktive ruteopplegg kan etableres, vil det være nødvendig å etablere tette og formelle samarbeidsrelasjoner mellom de viktigste havnene (offentlige og private) og med de største transportbrukerne. Dette basert på at de havner som, ut fra regionens transportbehov representerer det beste tilbud, skal gis de beste utviklingsmuligheter, og at det skal utvikles et landverts- og sjøverts tilbringersystem som binder regionen sammen.

Skal den skisserte samarbeidsarenaen fungere til sjøtransportens fordel, må den være basert på kommersielle og logistikkmessige fellesinteresser. Forvaltningsmessige og lokalpolitiske hensyn innenfor en transportregion vil med stor sannsynlighet representere vesentlige begrensninger på de operative samarbeidsløsninger. Dette tilsier at det bør etableres formelle samar-

beidsstrukturer som har den nødvendige autoritet til å gjennomføre de samlet sett, optimale løsninger.

De foreslåtte transportregioner har en utstrekning og et omfang som krever strukturendringer som på kort sikt kan være for krevende å gjennomføre i en kommersiell sammenheng. På kort sikt kan motsetninger og samarbeidsproblemer føre til at de ønskede og mulige synergieffekter ikke kan oppnås.

Arbeidsgruppen vil derfor tilrå at det innenfor hver transportregion etableres kommersielle samarbeidsområder som inkluderer flere havner. For å sikre at disse blir operative, at synergieffekter blir realisert og for å unngå overinvesteringer, foreslås at disse utvikles til regionale havneselskaper. For å sikre en god fremdrift i arbeidet med et regionalt havneselskap bør en av havnene få lederansvaret tidlig i prosessen. Etter hvert kan disse, der forholdene ligger til rette for det, evt. slås sammen til å dekke hele transportregionen.

Følgende kommersielle samarbeidsområder foreslås innenfor de fire transportregionene:

- **Øst**
Viken (Drammen og Oslo)
Østfold
Skagerak (havnene i Vestfold, Telemark og evt Aust-Agder)
- **Vest**
Agder/Rogaland
Hordaland/Sogn og Fjordane
- **Midt**
Møre og Romsdal
Trondheimsfjorden
Helgeland
- **Nord**
Hålogaland
Troms og Vest-Finnmark
Øst-Finnmark

Inndelingen er antydnet i Figur 3 på neste side.

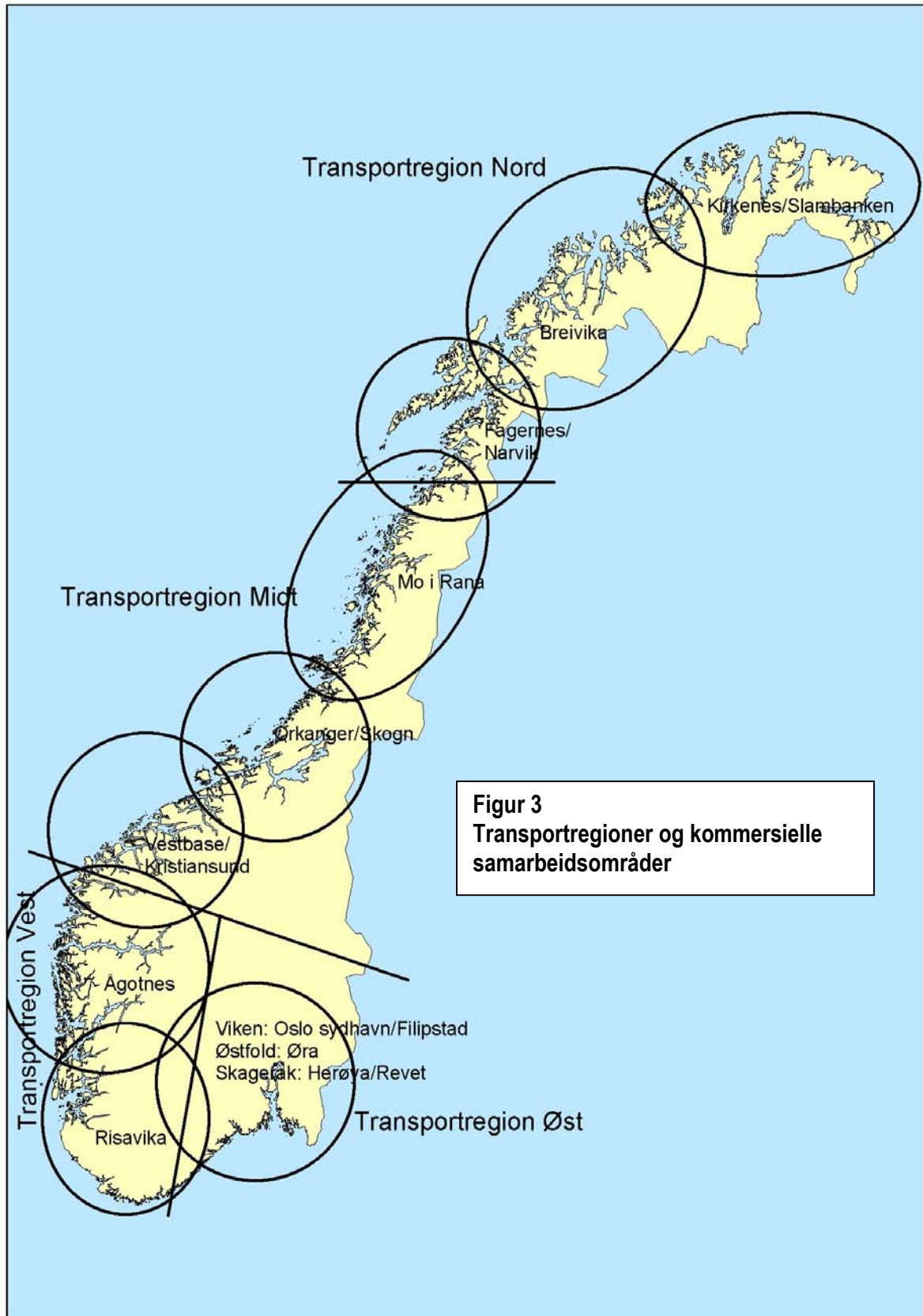
På samme måte som for transportregionene, vil en måtte vurdere avgrensningen mellom områdene nøyer i samråd med de berørte havner.

4.5 DET OFFENTLIGES ROLLE

Sjøtransportens sterke krav om å oppnå økt konkurransekraft gjennom:

- økt transportkvalitet
- reduserte transportkostnader

tilsier at havnene må drives som kommersielle terminaler i et ”dør til dør” transportopplegg. Dette fokus har ført til at det fra brukerhold i økende grad kommer krav om at forvaltningsoppgavene og de kommersielle driftsoppgavene bør skilles.



Figur 3
Transportregioner og kommersielle samarbeidsområder

Denne problemstilling har også en mer prinsipiell side ved at det så vel innen EU som innen norsk statsforvaltning foretas en rolleavklaring basert på at disse to funksjoner i økende grad bør ses uavhengig av hverandre.

I forbindelse med de endringer som er skissert ovenfor bør det også vurderes hensiktsmessigheten av den arbeidsdeling som i dag eksisterer mellom den statlige havne- og farvannsforvaltning og den kommunale. Dersom den kommunale går over til å bli kommersielle terminalopertører ligger det an for at det statlige organ kan overta alt ansvar for de maritime operasjoner og sikkerheten. Dette vil også forenkle seilingsprosedyrene og øke sikkerheten ved at skip slipper å "trafikkere" gjennom forskjellige kommunale forvaltningsregimer og reguleres gjennom ulikt regelverk.

Dagens havnevirksomhet kan i utgangspunktet deles i tre funksjonsområder:

- Forvaltningsdel med ansvar for:
 - Maritime operasjoner i havna
 - Sikkerhet for all sjøtransport
 - Beredskap for ulykker og alvorlige hendelser
 - Farledsutbedring og merking
 - Internasjonale krav til sikkerhet i havnene
 - Allmenn infrastruktur (offentlig tilrettelagt)
- Tilsynsdel med ansvar for:
 - Allmennhetens tilgang av havnetjenester
 - Konkurransesovervåking
 - Kontroll og tilsyn med havnedrift og havneinstallasjoner
- Drift med ansvar for
 - Markedsføring av havna
 - Terminalvirksomheten
 - Utbygging og vedlikehold av infrastruktur

De to førstnevnte hovedpunkter representerer offentlige ansvarsområder og må organiseres som det, mens sistnevnte er kommersielle aktiviteter og bør organiseres etter forretningsmessige prinsipper selv om arealer, installasjoner og fasiliteter er offentlig eid.

Innen sitt havnedistrikt ivaretar dagens havnevesen også:

- Saksbehandling av utbyggingstiltak i strandsonen (myndighet etter Havne- og farvannsløven)
- Rådgivningsfunksjoner/saksbehandling i kystsoneforvaltning

Dette er oppgaver som betales av sjøtransporten og som til dels er godstransporten uvedkommende og som dermed er med på å øke kostnadene for brukerne. Oppgavene er til dels også overlappende med de statlige forvaltningsoppgaver som for eks. "kommunale forskrifter" for bruk i havn og farleder.

En mulig organisasjonsmodell som også faller sammen med målsettingene om rasjonell havnedrift og avklarte offentlige roller og ansvar, kan skisseres som følger:

- Staten overtar og samler alt offentlig ansvar for det som skjer på sjøsiden. Dette inkluderer ansvaret for farleder og dekningsverk. Kystdirektoratet får ansvaret for forvaltnings-, planleggings- og driftsoppgavene, mens et eget organ evt. kan opprettes for tilsynsoppgavene.

- De kommunale havnevesener gjennomgår en organisatorisk endring eller et skille der de viktigste havneavsnitt går over til å bli terminalsekskap i en privatrettslig sekskapsstruktur, mens de øvrige havnearealer kan inngå i et eiendomsutviklingssekskap.

I denne skissen inngår følgende muligheter:

- Lederen for de maritime operasjoner i havnen kan være ansatt i det statlige forvaltningsorgan (Kystverket). Det statlige forvaltningsorgan står i den forbindelse fritt til å organisere denne funksjonen i regionale enheter eller ikke.
- Lederen for havnevirksomheten kan være ansatt i det kommersielle havnesekskap.
- Det kommersielle havnesekskap og eiendomsutviklingssekskapet kan inngå i forretningsmessige allianser med private aktører og andre havnesekskap.
- Det statlige tilsynsorgan kan påse at det ikke utvikles uheldige konkurransevilkår og at allmennhetens interesser blir sikret.

Havnesekskapets fokusering på de kommersielle oppgaver som terminaldriver, bør føre til at drift og vedlikehold av ”ikke-produktive” havnearealer reduseres vesentlig. Disse kan selges for å skaffe kapital til å utvikle terminalsekskapene eller overtas av kommunen.

5 SUKSESSKRITERIER

5.1 UTVALGSKRITERIENE

I oppdragsbeskrivelsen for arbeidsgruppen, forutsettes etablert et sett med konkrete og objektive utvalgskriterier for de intermodale knutepunktshavnene. Disse kriteriene skal ta sitt utgangspunkt i følgende fire hovedelementer:

- Trafikksituasjon
- Organisering
- Infrastruktur
- Planstatus

Trafikksituasjon med vekt på godstyper, -volum og ruteopplegg som:

- fremmer intermodalitet
- gir god anløpsfrekvens av containerførende skip
- gir en best mulig retningsbalanse for rutegående skip

Aktuelle havner forutsettes å fungere som effektive knutepunkt for en region, og havnen må derfor kapasitetsmessig og funksjonelt tilfredsstillende regionens behov. Dette betyr at en havn må ha et tilbud som dekker omkringliggende næringslivs spesifikke etterspørsel etter transport. Kravene til den enkelte havn må derfor ses i sammenheng med geografisk beliggenhet og realistisk trafikkgrunnlag.

Organisering i form av:

- partnerskap med private aktører
- regionalt samarbeide

For å tilfredsstillende kravet til godsvolum og trafikkbelastning i intermodale knutepunktshavner, må havnene nødvendigvis gjøre forutsetninger om godsstrømmer og havnens nedslagsfelt forankret i organisatoriske og avtalemessige tiltak. Dette som samarbeide med bedrifter med stort transportbehov og viktige aktører i transportnæringen, private havneiere og andre havner i regionen.

I tillegg komme de organisatoriske tiltak som følger av de krav som bla. stilles til rolledeling off./privat av konkurransemessige årsaker.

Infrastruktur med vekt på:

- god landverts tilgjengelighet
- gode maritime forhold
- god arealtilgang på kort og langs sikt
- lavt konfliktnivå mot naboer/omgivelser (miljø)
- teknisk utrustning av høy kvalitet
- kontroll- og beredskapstiltak

Kravet til landverts og sjøverts infrastruktur, samt infrastruktur i selve havnen, vil være avledet av de forutsetninger som legges til grunn for godsvolum og organisering. Det er i den forbindelse viktig å peke på betydningen av at infrastrukturen er i samsvar med næringslivets behov og langsiktige utviklingstrekk, slik at behovene også tilfredsstilles om 30-50 år.

I tillegg til selve havneanleggene med tekniske installasjoner og servicetilbud som f.eks logistikkompetanse, forvaltningsapparat og systemer for avfallshåndtering, vil landverts tilgjengelighet i form av veg og bane være helt avgjørende for en funksjonell knutepunktshavn. I til-

legg kommer de nye krav som knytter seg til terrorberedskap, sporbarhet av gods/matvarer og ulike former for kontroll som vil resultere i fysiske så vel som utstyrsmessige (IT) investeringer.

Planstatus ved at utviklingsplanene er hjemlet i godkjente planer i henhold til Plan- og bygningsloven på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Dette er et hovedkriterium som på mange måter ”kontrollerer” at de fakta og forutsetninger havnene legger til grunn for å tilfredsstille kravene til intermodal knutepunktshavner, er i tråd med lokale og regionale planer. I denne sammenheng vil naboskap, miljøbelastning fra døgn-kontinuerlig drift, fremkommelighet og langsiktig arealtilgang være avgjørende.

Regjeringens forutsetninger peker videre på at de intermodale knutepunktshavnene skal inngå i en regional transportstruktur og dermed fungere i en helhetlig sammenheng. Dette tilsier at havnene skal vurderes, og knutepunkter velges ut med basis i så vel nasjonale som regionale behov.

Når kriteriene skal operasjonaliseres, er målet at de ikke bare skal være objektive, men også dynamiske. Kriteriene skal med dette fange opp at markedets transportbehov hele tiden vil være i endring og at langsiktighet og markedstilpassning dermed vil være to av de mest avgjørende forutsetninger for at en havn kan bli valgt ut som intermodal knutepunktshavn.

Disse kriteriene skal danne grunnlaget for identifikasjon av knutepunktshavnene i motsetning til dagens system der nasjonale og regionale havner i stor grad er pekt ut på bakgrunn av politiske avveininger. Det vil være av vesentlig betydning at de aktuelle havner fyller, eller kan fylle rollen som brohoder i et nasjonalt og internasjonalt transportnettverk.

Havnenes dokumenterte status og utvikling må derfor tillegges avgjørende vekt.

Dette betyr at også eksisterende nasjonale og regionale havner må dokumentere at de oppfyller kriteriene til intermodale knutepunktshavner, og i den forbindelse kunne vise til godkjente planer for sikring av nødvendige arealer til dette bruk.

5.2 OPERASJONALISERING AV UTVALGSKRITERIENE

For valg av intermodale knutepunktshavner, vil en måtte legge til grunn et langsiktig perspektiv.

Trendene går i retning av øket lastkonsentrasjon, større og mer effektive skip og stadig mer kostnadseffektive og spesialtilpassede transportløsninger, som følge av den teknologiske utviklingen innen sektoren. Dette går både på transportmidler, lastbærere, håndteringsutstyr og nye verktøy på IT-siden. Dette har også ført til organisatoriske endringer og endringer i eierforhold – både på vareeier og transportutøversiden. Det må derfor antas at det innenfor de 4 transportregioner og de 11 kommersielle samarbeidsregioner, vil skje konsentrasjoner av trafikk parallelt med utviklingen av gode tilbringersystemer på sjø og land.

På denne basis har arbeidsgruppen valgt å legge til grunn at:

Det skal være minst ett intermodalt rettet havneavsnitt av internasjonal standard innenfor hver av de angitte samarbeidsregionene.

Konkret har arbeidsgruppen lagt til grunn at:

- a) Godspotensialet for utenriks enhetslaster skal være så stort at det innenfor planperioden (2006-2015) er grunnlag for daglige anløp til aktuelt/aktuelle havneavsnitt. Det skal tilstrebes best mulig retningsbalanse i trafikken over terminalen(e). Når det gjelder retningsbalanse innen transportregionene, er denne tilsynelatende god pr i dag.
- b) Havner/terminaler med utenrikstrafikk skal ha en dokumentert arealtilgang i avstengt og sikret område, som tilfredsstiller en trafikkbelastning basert på daglige skipsanløp.

- c) Havnen/terminalen skal ha god tilgjengelighet og en landverts direkte adkomst til hovedvegnettet. Denne vegforbindelsen skal ikke ha fremkommelighets-, kapasitets- eller miljømessige problemer av betydning for en effektiv trafikkavvikling. Standardmessig skal den tilfredsstillende de minimumskrav som er gitt i NTP-rapporten om Veg- og banetilknytning til trafikkhavner eller, om nødvendig, krav knyttet til spesialenheter som føres over havnen.
- d) Havnen/terminalen skal ha en sjøverts adkomst med tilstrekkelig vanndybde, og gode navigasjonsforhold som ikke fordrer slepebåtassistanse.
- e) Terminalen(e) må være fysisk tilpasset betjening av de aktuelle skipstyper som anløper havnen(e).
- f) Havnen/terminalen forutsettes å ha døgnkontinuerlig drift. Dette stiller krav til nabo- skap.
- g) Havnens kjernevirksomhet blir prioritert og legges til grunn for videre utvikling av havnetilbudet og eventuelle nye samarbeidsforhold. Med kjernevirksomhet menes her terminaldrift og tilknyttet trafikkavvikling.
- h) Sjø/banerelasjoner tillegges vekt dersom formaliserte samarbeidsforhold er etablert. Det er ikke nok at havne- og sjøterminal er samlokalisert.
- i) De utbyggingsplaner som forutsettes realisert bør være rimelige både når det gjelder arealkostnad og kostnadene for å oppnå en god adkomst.

6 FORSLAG TIL NY NASJONAL HAVNESTRUKTUR

6.1 GENERELT

Utgangspunktet for den fremtidige havnestrukturen er at den skal bestå av to havne kategorier:

- Intermodale knutepunktshavner
- Lokale havner

I sistnevnte kategori inngår så vel store trafikk-, industri- og basehavner som små fiskerihavner.

Den av IMO nylig vedtatte ISPS kode for sikkerhet av havner som har utenrikstrafikk, forutsetter at havner som skal ha regulær trafikk med slike skip, må etablere egne avskjermede havneavsnitt for denne trafikken. Disse skal godkjennes av nasjonale myndigheter i henhold til IMO's regelverk. Alle havner kan i utgangspunktet søke om å få en slik godkjennelse og for havner med kun sporadisk trafikk med skip i utenrikstrafikk vil andre tiltak enn full avstegning være aktuell.

Det vil derfor også utvikle seg en havnestruktur basert på havner:

- som har godkjente havneterminaler for regulær utenrikstrafikk – utenrikshavner
- som ikke har godkjente terminaler – innenrikshavner og hvor spesielle tiltak må etableres hver gang et skip i utenriksfart anløper

For de intermodale knutepunktshavnene forutsettes at ISPS Kodens krav til sikkerhets- og kontrolltiltak for risikonivå 2 tilfredsstilles fullt, dvs. at disse tiltak kan etableres umiddelbart dersom en slik situasjon skulle inntreffe.

En rekke lokalhavner må også forventes å få en så stor trafikk av skip i utenriksfart at de også finner det riktig å oppgradere et havneavsnitt til en utenriksterminal.

Norske havner har tradisjonelt vært åpne for allmenn ferdsel og har ofte bestått av flere havneavsnitt som til dels har håndtert samme type last. Viktige havneavsnitt ligger også ofte inn til bykjernen. For de intermodale knutepunktshavnene vil dette måtte endres til at alt gods som skal på et skip i internasjonal fart skal sikkerhetsklareres, håndteres og lagres i et avstengt område og hvor det er adgangskontroll av alt personell. For å sikre sporbarhet av alt gods vil avanserte IT-systemer, kontroll- og overvåkningsrutiner måtte etableres. Kostnadene knyttet til disse utenriksterminaler tilsier konsentrasjon til et havneavsnitt for å oppnå de nødvendige stordriftsfordeler.

Den fremtidige havnestruktur kan dermed antas å bestå av:

- intermodale knutepunktshavner med terminaler for utenrikstrafikk som tilfredsstiller og kan følge opp nasjonale og internasjonale krav til beredskapsnivå.
- lokalhavner med terminaler for utenlandstrafikk tilpasset godstype og sårbarhet.
- lokalhavner kun for innenlandstrafikk.

Den største delen av vareeksporten skjer i dag direkte fra private kaianlegg tilknyttet bedriftene. Disse vil få de samme krav til kontroll- og beredskapstiltak som de offentlige. For de store industribedrifter vil dette med stor sannsynlighet ikke representere noe problem for egne produkter da produksjonen og logistikken ofte går i et kontrollert og lukket system. Men for mange norske eksportbedrifter vil det neppe være noen annen mulighet enn å eksportere over havn med godkjent utenriksterminal. Dette tilsier at tilbringersystemer og samarbeidsrelasjoner mellom offentlige og private aktører må tillegges betydelig større vekt enn i dag.

6.2 NY HAVNESTRUKTUR – AKTUELLE HAVNER

Ut fra forutsetningen om en god geografisk dekning av de intermodale knutepunktshavnene og for å utvikle gode samarbeidsløsninger, går arbeidsgruppen inn for at det skal være en intermodal knutepunktshavn i hvert av de kommersielle samarbeidsområder som er foreslått i kap. 4.4.

Arbeidsgruppen ser for seg at disse samarbeidsområdene over tid utvikler seg til interregionale havneselskaper med private eierinteresser. Med bakgrunn i at de viktigste kriterier for utvelgelse av de intermodale knutepunktshavner, i et langsiktig perspektiv, er å ha:

- et trafikkpotensiale som kan gi en anløpsfrekvens av containerførende som kan konkurrere med biltransport
- god arealtilgang
- god tilgjengelighet (sjøverts og landverts) som rimelig kan videreutvikles
- et nabolikskap uten vesentlige konflikter

har arbeidsgruppen kommet til at det vil være riktig å fokusere på de mest egnede områder fremfor å peke ut én havn.

Arbeidsgruppen går som nevnt i kap. 4 inn for at det skal være ett intermodalt knutepunkt av internasjonal standard i hver samarbeidsregion. Der det er stor fergetrafikk kan det imidlertid være hensiktsmessig med to. For å sikre en raskest mulig utvikling mot formelle og forpliktende kommersielle selskapsstrukturer i form av regionale havneselskaper, bør én havn, i den enkelte region/cluster, få ansvaret for å lede denne utviklingen. Det vil naturlig være den havnen som representerer det største utviklingspotensialet i trafikk og kan vise til de beste arealtilganger.

6.2.1 Øst

Gjennom sitt vedtak om å igangsette arbeidet med Viken Havneselskap AS har regjeringen antydnet at det bør utredes 3 intermodale knutepunktshavner i Oslofjordregionen:

- Borg som skal dekke østsiden av fjorden
- Grenland /Larvik som skal dekke vestsiden av fjorden
- Viken Havneselskap AS hvor det er igangsatt et arbeide for å vurdere hvordan denne kan utvikles til en intermodal knutepunktshavn

Oslo bystyre har så langt stått fast på at den lo/lo-baserte containertrafikken skal flyttes ut av Oslo, men at fergetrafikken skal forbli. I tillegg til lo/lo, innebærer dette at også ren ro/ro-trafikk ikke er aktuelt i Oslo.

Det gjenstår å se hvilke samarbeidsløsninger som kan utvikles mellom Oslo og Drammen, og om det som måtte velges, kan tilfredsstillende kravene til en intermodal knutepunktshavn.

Det skal imidlertid pekes på at ISPS-kodens krav, vil føre til at det må foretas en større re-vurdering av hvordan den fremtidige fergetrafikken til og fra Oslo skal gjennomføres.

Borg har god arealtilgang, men begrensninger når det gjelder innseiling og vegadkomst og mangler baneforbindelse til Øra. Investeringene for å oppnå god tilgjengelighet er store og vil måtte ses i sammenheng med hva som blir resultatet av Viken Havneselskap AS og hvilken rolle Gøteborg må antas å få for transportene til og fra Østlandet.

Grenland og Larvik forutsettes å samordne sine havneanlegg på en slik måte at de både gir et godt tilbud til næringslivet langs hele vestsiden av Oslofjorden og at det etableres en eller fle-

re store og rasjonelle utenriksterminaler. Dagens fergeterminal i Larvik sentrum (Indre havn) vil sannsynligvis ikke tilfredsstillende ISPS-kodens krav.

Lokaliseringen av utenriksterminalene må foretas i en samlet vurdering hvor også landverts veg- og banetilknnytning inkluderes. Dette blir spesielt viktig dersom Oslo's containertrafikk skal flyttes ut.

Grenland havn konsentrerer i dag sin trafikk til Brevik-terminalen. På grunn av naboskapet til boligområder antas ikke dette terminalområdet å være egnet i et langsiktig perspektiv. I sitt strategiske havneplanarbeid vurderes Skiensterminalen (Vold) som en mulig fremtidig løsning. Det er imidlertid Herøya som på kort og lang sikt fremstår som et interessant utviklingsområde med kombinasjon av offentlig og privat havnedrift, industrivirksomhet og ledige arealer. Området har dessuten god forbindelse til jernbane så vel som til stamvegnett.

De øvrige havner med utenriksforbindelser i Oslofjorden, vil ha viktige oppgaver å fylle som lokale havner, men vil ikke være aktuelle som intermodale knutepunkt.

I Oslofjorden vil arbeidsgruppen tilrå en intermodal havnestruktur basert på:

- Viken: Oslo sydhavn for lo/lo-trafikk, Filipstad for ro/ro-trafikk og med Oslo som koordinerende havn
- Østfold: Øra som intermodalt knutepunkt med Borg som koordinerende havn
- Skagerak: Herøya som intermodalt knutepunkt kombinert med Revet i Larvik som en fremtidig ferge- ro/ro-terminal. Grenland foreslås som koordinerende havn

6.2.2 Vest

De viktigste havner innen denne regionen er Kristiansand, Egersund, Stavanger, Karmsund, Bergen, Nordfjord og Flora.

Kristiansand er den viktigste havn for ro/ro-trafikken mot Europa og er den havnen som har den best tilrettelagte jernbanetilknnytning.

Egersund og Nordfjord er viktige for fiskeeksporten, mens Stavanger, Bergen og Flora representerer tyngdepunktene for det petroleumsrettede næringsliv.

Arbeidsgruppen har som nevnt i kap. 4.4 valgt å dele transportregionen inn i to kommersielle samarbeidsområder. I disse to vil en foreslå:

- Risavika som intermodal knutepunktshavn med vekt på at denne kan utvikles til, på kort sikt, å kunne betjene større containerskip i oversjøisk fart.
I samarbeide med Risavika, bør en i Kristiansand søke å utvikle en fergeterminal med stor kapasitet og jernbaneforbindelse mot øst og vest.
- Ågotnes som intermodal knutepunktshavn

Det må arbeides videre med å finne gode løsninger for fergetrafikken som bl a tilfredsstiller ISPS-kodens krav.

Stavanger og Bergen foreslås som de koordinerende havner i de to samarbeidsområder.

6.2.3 Midt

De viktigste havner i denne regionen er i dag Ålesund, Kristiansund, Trondheim, Verdal/-Levanger, Vikna (Rørvik) og Mo i Rana. Arbeidsgruppen har foreslått at denne transportregi-

onen deles inn i tre kommersielle samarbeidsområder. I disse kan det ut fra en historisk og transportmessig vurdering synes naturlig å se på Ålesund, Trondheim og Mo i Rana som de mest aktuelle alternativer for utvikling av intermodale knutepunktshavner. Spesielt Ålesund, men også Trondheim vil imidlertid med de planer som foreligger, ikke kunne tilfredsstille de krav som stilles.

For Trondheim antas løsningen å ligge innenfor et regionalt samarbeide rundt Trondheimsfjorden, mens det er vanskelig å se hvordan Ålesund på rimelig kort sikt skal kunne utvikle én utenriksterminal med den nødvendige kapasitet for å dekke opp den trafikk dagens oppdelte havnestruktur betjener, samt i tillegg overta de eksportfunksjoner som i dag skjer fra andre havner langs kysten av Møre og lengre nord. Ålesund havn har ikke ro-ro-fasiliteter i dag.

Alternativet til Ålesund vil være Kristiansund, dersom deler av forsyningsbasen utvikles til en utenriksterminal. Det kan også være aktuelt å finne en samarbeidsløsning der både Ålesund og Kristiansund havn (IKS som er under utredning) inngår.

Havbruksnæringen på hele strekningen har i dag et meget dårlig sjøtransporttilbud, og det bør etableres en utenriksterminal som er spesielt rettet mot de behov denne næringen har og som også ivaretar ferskfiskeeksport av hvitfisk. Denne knutepunktsfunksjonen vil måtte vurderes og eventuelt besluttes i nært samarbeid med de viktigste private aktører i næringen og bør utvikles innenfor et OPS-konsept.

Det pågår i dag samarbeidsdrøftinger om et nærmere havnesamarbeide på Nordmøre, i Trondheimsfjorden og på Helgeland. Dette må etter arbeidsgruppens syn intensiveres med sikte på å oppnå en større enighet i løpet av våren/sommeren 2003 om hvilke områder som skal satses på som intermodal knutepunktshavn og hvilke samarbeidsmodeller som skal etableres. En vil i den anledning peke på at:

- på Møre bør en vurdere Kverve eller egnede arealer i Giske som et fremtidig havneområde for Ålesund parallelt med et nærmere samarbeide med Vestbases anlegg i Kristiansund.
- i Trondheimsfjorden må det avklares hvordan samarbeidet mellom Orkanger, Trondheim og Skogn skal utformes og utvikles.
- på Helgeland må det vurderes hvordan samarbeidet mellom de offentlige og private anlegg i Mo i Rana best kan utvikles, og se dette i sammenheng med en eventuell utvikling av Horvneset i Alstadhaug.

På kort og mellomlang sikt antas forholdene å ligge best til rette for at Vestbase i Kristiansund, Orkanger/Skogn i Trondheimsfjorden og Mo i Rana, kan etablere utenriksterminaler av tilstrekkelig omfang og kvalitet. På dette grunnlag foreslås derfor følgende intermodale knutepunktshavner:

- Vestbase med Kristiansund som koordinerende havn for Møre-området
- Orkanger/Skogn med Trondheimsfjorden Havn som koordinerende havn for Trondheimsfjorden
- Mo i Rana (kommunale/private arealer) med Rana havn som koordinerende havn for Helgeland

6.2.4 Nord

De viktigste havnene i denne regionen er Bodø, Narvik, Sortland, Harstad, Tromsø, Hammerfest og Kirkenes. Det skal imidlertid også pekes på at havnene langs Finnmarkskysten sannsynligvis betyr mer for stedsutviklingen og bosettingen enn havner noe annet sted langs norskysten.

Arbeidsgruppen har som nevnt i kap. 4.4 foreslått å dele denne transportregionen inn i tre kommersielle samarbeidsområder.

Bodø og Narvik er de viktigste havner i den sørlige delen av regionen og vil trafikkmessig være alternative intermodale knutepunktshavner.

Narvik har de beste arealmessige forutsetninger når vi legger til grunn realistiske økonomiske investeringsrammer, på så vel kort som lang sikt, til å tilfredsstille kravene til en intermodal knutepunktshavn. I tråd med avtaler og planer for økt øst/vest-trafikk med jernbanen, anses også trafikkpotensialet i Narvik å være størst.

Tromsø har en overvekt av nordgående stykkgoods- og containertrafikk og har et godt grunnlag for å vokse som containerhavn. Arealsituasjonen og -tilgangen er god, og i nordnorsk sammenheng er Tromsø et betydelig tyngdepunkt befolkningsmessig og næringsmessig – spesielt hva angår fisk/fiskeprodukter. Tromsø peker seg derfor ut som et naturlig alternativ som intermodal knutepunktshavn.

Med sin nærhet til Russland og den vekst som forutsettes å skje i Nordvest-Russland i tiden fremover har Kirkenes gode maritime og geografiske forutsetninger for å utvikle seg til en viktig transithavn for gods til og fra Russland.

Selv om havnetrafikken i dag er liten sammenlignet med andre aktuelle knutepunktshavner, tilsier IMO's nye krav at Kirkenes bør vurderes som en havn klarert for utenriksfart, dvs. en alternativ intermodal knutepunktshavn. Med den utbygging som nylig er avsluttet i Kirkenes vil en her kunne tilfredsstille ISPS-kodenes krav og arealkravene de nærmeste 5-10 år, mens den langverts tilgjengelighet er for dårlig. En utvikling av Slambanken som vedtatt i kommunenes arealplan vil løse så vel areal- som adkomstforholdene på en rimelig måte. Dette gir også mulighet for jernbanetilknytning til Russland som vil være en stor fordel for Kirkenes som havn.

Arbeidsgruppen foreslår at:

- Narvik med Fagernes blir intermodalt knutepunkt og koordinerende havn for Hålogaland-området.
- Tromsø med Breivika/Breivika Nord og senere tilgjengelige ekspansjonsarealer, blir intermodalt knutepunkt og koordinerende havn for Troms og Vest-Finnmark.
- Kirkenes med sitt nye anlegg og en langsiktig utbygging av Slambanken blir intermodalt knutepunkt og koordinerende havn for Øst-Finnmark.

6.3 VIDERE PROSESS

Utviklingen av den nye havnestrukturen vil være avhengig av utviklingen av de kommersielle samarbeidsområder. For å oppnå et forpliktende samarbeide mellom havner som ikke har etablert det beste samarbeidsklima, vil det være nødvendig å etablere virkemidler som fremmer en slik utvikling.

Dette kan være finansielle virkemidler koblet til prosessen (omfang og framdrift) med å utvikle de regionale havneselskap som er foreslått.

På kort sikt vil det også være nødvendig å prioritere arbeidet med å tilfredsstille ISPS-kodenes krav i de intermodale knutepunktshavnene.

7 RAMMEVILKÅR OG VIRKEMIDLER

7.1 GENERELT

I havnesammenheng har rammebetingelser i stor grad vært sett på som synonymt med Havne- og farvannsloven, og offentlige virkemidler hovedsakelig som økonomiske låne- og tilskuddsordninger. Ser man på sjøtransporten som helhet er man også opptatt av den statlige avgiftspolitikken som en meget viktig rammebetingelse.

Sjøtransportens og havnenes rammevilkår bestemmes imidlertid ikke bare av nasjonale bestemmelser. Gjennom IMO er vi forpliktet til å følge de konvensjoner som blir vedtatt der og gjennom vårt EØS-medlemskap vil EU's direktiver innen transportsektoren også gjelde for Norge. IMO's nylig vedtatte "ISPS Code", som vil gjelde fra 01.07.04, vil ha stor betydning for utenrikstrafikken over våre havner. Kostnadene som følger med dette regelverket antas å bli så store at en konsentrasjon av utenriks havnetrafikk naturlig vil finne sted. Økte sikkerhetskrav i havnene vil påvirke sjøtransportens konkurransesituasjon og favorisere de beste havner. Det er imidlertid også annonsert sterkere sikkerhetskrav også for landtransporter.

EU's direktiver og virkemiddelbruk går i tre hovedretninger:

- Økt sjøtransport ved å satse på intermodale knutepunktshavner og støtte til drift av nye transportkonsept.
- Økt fokus på dokumentasjon av sporbarhet og kontroll av bla. matvaretrygghet.
- Tiltak for å sikre en sunn konkurranse i terminaler og havner.

De nasjonale rammevilkår for havnene kan grovt deles inn i fem hovedkategorier:

- i) Gebyr og avgifter
- ii) Integrasjon med landverts infrastruktur
- iii) Økonomiske virkemidler for havneutvikling og sjøtransportkonsept
- iv) Planverktøy
- v) Juridiske rammebetingelser for organisering av havnevirksomhet

Forankret i sistnevnte, men med sterk kobling til de andre punktene, ligger både rolledelingen offentlig/privat og rolledelingen på offentlig side mellom kommune og stat.

Næringslivets behov og interesser og statens overordnede ansvar for infrastrukturutviklingen har ofte vist seg å stride mot kommunale interesser. Dagens offentlige havner er kommunale og de planer som skal legges til grunn for havneutviklingen er kommunale. Erfaringene har vist at dette fører til en mangel på forutsigbarhet bl a i arealdisponeringen som er en vesentlig hindring for utvikling av rasjonelle og kostnadseffektive havner.

Det offentliges organisering og tilhørende finansiering av infrastruktur og kostnadene ved å drifte det administrative og faglige apparat som har ansvaret for farleder og havner, er et forhold som i vesentlig grad forverrer sjøtransportens konkurransesituasjon i forhold til vegtransporten. Sjøtransport i Norge blir dermed dyrere enn i andre land. Dette som følge av at næringslivets godstransporter må dekke havnekostnader som går utover kostnadene relatert til de tjenester de gjør bruk av og at de må betale avgifter som i andre land blir sett på som samfunnskostnader.

Eksempler på dette er:

- I Europa er det kun Norge, Storbritannia, Irland og Hellas som belaster sjøtransporten med kystgebyr.
- I enkelte havner, er deler av drifts- og vedlikeholdskostnadene knyttet til havneanlegg og offentlig infrastruktur som ikke er i bruk eller ikke har noen operativ betydning for godstransporten. Dette dekkes av havneavgiftene.
- Anløps- og kaiavgifter i havnene og kystgebyr er basert i hovedsak på skipsstørrelser, uten hensyn til aktuell lastmengde. Store skip med lite last vil komme ugunstig ut i denne sammenheng (bilimport er et eksempel).

Sett i lys av behovet for å samle mer gods i knutepunkter vil også andre beslutninger på statlig nivå ha stor betydning for havneutviklingen. Viktigste i den forbindelse er bestemmelsene om oppretting av egne oljeforsyningsbaser. Dette har vært et stort hinder for å skape gode synergieffekter og bedre retningsbalansen ved at disse godsstrømmene ikke kan gå over de øvrige havnene.

Rammevilkårene og dermed virkemidlene for sjøtransporten og havnen utgjør et bredt spekter av ordninger og bestemmelser. Flere av disse er forankret i forhold langt tilbake, hvor sjøtransporten og de offentlige havnevesen hadde en ganske annen konkurransesituasjon og en annen status i lokalsamfunnene.

Dette er forhold som blir vurdert i forbindelse med den pågående revisjon av Havne- og farvannsloven. Den foreliggende utvalgsinnstilling om ny Havne- og farvannslov synes imidlertid ikke i tilstrekkelig grad å ha fanget opp den konkurransesituasjon havner og sjøtransport befinner seg i sett i forhold til de politiske målsettinger for sektorens utvikling samt den utvikling som nå skjer innen offentlig privat rolle- og ansvarsdeling.

Arbeidsgruppen har derfor funnet det riktig å komme med en del forslag til fremtidige rammebetingelser og ny virkemiddelbruk.

7.2 MÅLRETNING

Gjennom sitt arbeide og kontakt med så vel brukere som havnene, er det etter arbeidsgruppens mening en del gjennomgående budskap:

- a) Kostnadsnivået for bruk av farleder og havner er for høyt.
- b) Kvaliteten på infrastrukturen i havnene, i et ”dør-til dør”-transportkonsept, er for dårlig.
- c) Fartøystrukturen på kysten er ikke tilpasset morgendagens behov.
- d) Havnenes plansituasjon og økonomiske status gjør det vanskelig å tenke langsiktig. I arealkonkurransen med andre kommunale interesser blir havnene ofte taperne samtidig som det ikke er vilje eller ressurser til å avsette areal som kan være langsiktige reserver for havneutviklingen.
- e) Den landverts tilgjengelighet til havnene er som oftest for dårlig, spesielt gjelder dette for de havneanlegg som ligger i bysentra.
- f) Intermodaliteten og tilrettelegging for intermodale transport i havnene er for dårlig.
- g) Samarbeidet mellom havnene og mellom havnene og private aktører er ikke godt nok.

- h) Brukerne oppfatter havnene som forvaltningsorienterte og for lite kommersielt rettet og ønsker et skille mellom drift og forvaltning, mens havnene selv ikke oppfatter den doble rollen som problematisk.

For å unngå at beslutningen om en ny nasjonal havnestruktur skal bli en gjentakelse av tidligere vedtak – nye klassifiseringer uten relevant innhold, er det av avgjørende betydning at beslutningen denne gangen blir fulgt opp med endringer av rammevilkår og virkemidler som i sterk grad kan påvirke utviklingen. Disse endringer og tiltak må ta sikte på i vesentlig grad å bidra til at forbedringsbehovet som er pekt på i punktene a) – h) blir ivaretatt.

Dersom så ikke skjer vil en står overfor en situasjon hvor:

- Havnenes relative konkurransesituasjon med vegtransporten ikke bedres med de konsekvenser det får for miljømålsettingen.
- Eksportnæringens konkurransesituasjon svekkes vesentlig. Norske eksportnæringer har i dag svært høye transportkostnader sammenlignet med land vi konkurrerer med. Dette kommer i tillegg til den forverring av konkurransesituasjonen som skjer av andre årsaker.

Innen sjøtransportsektoren er det fullt mulig å gjennomføre endringer i rammevilkår og virkemidler som i vesentlig grad bedrer konkurransesituasjonen og dermed gjør den nye nasjonale havnestrukturen til et avgjørende tiltak i å bedre miljøet og næringslivets konkurransesituasjon.

7.3 DAGENS SITUASJON

Med referanse til de 4 hovedkategorier i) – iv) i kap. 7.1 kan dagens situasjon kort beskrives som følger:

Integrasjon med landverts infrastruktur

Havnestrukturen har i meget liten grad inngått som premiss for veg- og baneinvesteringer, og for øvrig heller ikke det motsatte.

Best har situasjonen vært for fergeterminalene, men dette vil kunne endres som følge av ny . Årsaken til det er at arealbehovene i umiddelbar nærhet til fergeterminalene sannsynligvis vil øke så mye at en del fergeterminaler for internasjonal trafikk må flyttes.

Det er behov for et mye tettere samarbeide om planlegging og investering av havneanlegg og landverts adkomst.

Økonomiske virkemidler for havneutvikling

Dagens økonomiske virkemiddelkonsept for havneutvikling består av:

- Statlige tilskudd til havneinvesteringer over KR D og FID
- Statlige bevilgninger til farleds- og sikkerhetstiltak over FID
- Statlige bevilgninger til veg- og baneinvesteringer over SD

KRDs tilskuddskapittel 551 er fra 2003 flyttet over til fylkeskommunen, og det er i den sammenheng gjennomført en betydelig budsjettreform. Dette innebærer at rammetilskuddene får et mye videre anvendelsesområde.

Kystverkets tilskuddskapittel 1062, som er innrettet mot kommunale fiskerihavner, har for 2003 en totalramme på kr. 27,4 mill.

Det eksisterer ingen offentlige, økonomisk rettede virkemidler, som kan gjøre en havn i stand til å skaffe seg langsiktig ekspansjonsareal.

Planverktøy

Sammenlignet med vegsektoren mangler havnesektoren det planverktøy som særbestemmelsene i Plan- og bygningsloven (PBL, § 9.4) representerer. All planlegging for havnesektoren skjer med lokal planmyndighet som premissgiver (utenom statlig plan etter PBL §18).

Viktige statlige interesser lar seg vanskelig hensyntas dersom kommunene ikke ser seg tjent med det. Dermed ligger det også en permanent uforutsigbarhet i det faktum at et kommunestyre kan søke å endre arealbruk dersom en finner at det er mer i samsvar med folkeviljen.

Overordnede statlige interesser er i hovedsak tenkt ivaretatt gjennom plankrav knyttet opp til Havne- og farvannsloven (HFL, § 27) og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (PBL). Så langt kan vi slå fast at havneplanlegging har vært fragmentert og ulikt vektlagt i den lokale arealplanleggingen. Det er således behov for politisk konsensus og sterkere planmessige virkemidler for å kunne implementere intermodale havner i en helhetlig transportmessig transportplanlegging. Dette må videre kunne følges opp i lokal arealplanlegging i tråd med de nasjonale interesser dette representerer.

Juridiske rammebetingelser

Disse rammebetingelser ligger primært i HFL, som nå er under endring. Sett i forhold til punktene a) – f) i kap. 7.2, representerer dagens havnelov vesentlige begrensninger når det gjelder:

- Mulighetene for å omgjøre havnenes eiendomsverdier til kapital som kan investeres i ny havnerett infrastruktur på de viktigste steder.
- Utvikling av et konkurransedyktig avgiftssystem.
- Etablering av kommersielle selskaper for investering og drift for hele eller deler av havneavsnitt med privat deltagelse.
- Etablering av nye forvaltningsstrukturer for havnesektoren.

I tillegg til at HFL er under endring, pågår det et tilsvarende justeringsarbeide av PBL. Dette lovarbeide bør også ta hensyn til de forhold som må ivaretas for at utviklingen av intermodale knutepunktshavner skal kunne skje på en forutsigbar og langsiktig måte.

7.4 VIRKEMIDLER I EU

I EU har en nylig vedtatt en "Port Package" som skal fremme sjøtransporten og utviklingen av intermodale knutepunktshavner.

De nye statlige støtteordningene som nå innføres i England, Wales og Skottland antas å være av spesiell interesse for norske forhold og dette prosjektet, jf. pkt. 4. EU-kommisjonen har godkjent opplegget og vist til at det er i samsvar med målene for EUs felles transportpolitikk.

Etatene har som kjent i forbindelse med de sentrale strategiske utredningene i trinn 1 av NTP (SATRANS) 2006-2015 foreslått en statlig støtte-ordning til oppstartstiltak i sentrale knutepunktshavner for å stimulere til økt intermodal godstransport sjøvegen.

Det bør i dette prosjektet gjøres en jobb med å se nærmere på de beregningsmetodene som er utviklet i UK (beregning av sparte utgifter til langtransport på veg og verdsetting av tilhørende miljøgevinster), jf. også lignende beregninger som norske forskningsmiljøer har utført, f.eks Møre- og Vestlandsforskning. Det er allerede gitt støtte på knapt 130 millioner kr til Rosyth havn i Skottland, selv om det kan medføre at enkelte engelske havner vil kunne få redu-

sert sin godsomsetning med opptil 5 %. På forespørsel opplyser lederen for Water Freight Grants at det ikke kan gis detaljer om beregningsgrunnlaget for dette bidraget ("*since it is commercial in confidence*"). Maksimalt kan det ytes 50 % av totale kostnader for fasiliteter i havner som kan benyttes av enhver eksisterende og potensiell operatør på ikke-diskriminerende vilkår.

Det er i forslaget til retningslinjer vist til en mulig fremtidig støtteordning også for driftsutgifter, dvs. ikke investeringsstøtte, på tross av at EU og UK generelt har betraktet slike statlige bidrag som en uakseptabel ordning. Det er i denne sammenheng vist til at Frankrike har fått EU-godkjenning til en statlig driftsstøtte på 30 % over en 3-årsperiode til oppstart av et nær-sjøfart-prosjekt som vil kunne skape presedens. Det er herunder også vist til at Marco Polo programmet ser for seg slike løsninger i forbindelse med bestrebelsene for å få til tiltak som fører til overføring av gods fra veg. Av aktuelle tiltak nevnes leie (lease) av transportutstyr inklusive skip (charter/befraktnings-kontrakt), variable driftskostnader (for eksempel bemanningskostnader, drivstoff etc.).

7.5 ENDREDE RAMMEVILKÅR

Med rammevilkår menes i denne sammenheng lover og regelverk som legger hovedføringene på den langsiktige utvikling, og som må ha en slik innretning og forutsigbarhet at de fungerer riktig i forhold til de overordnede målsettinger.

De endringer som foreslås vurdert er:

- Fjerning av kystgebyret i sin helhet for å skape mer likeverdige konkurransevilkår med biltransporten.
- Etablere et system med kun ett anløpsgebyr innenfor hver transportregion. Dette vil tvinge frem rasjonalisering og samarbeid mellom havnene, og vil gi redere/operatører mulighet for bedre utnyttelse av tonnasje, noe som bidrar til bedre transportøkonomi så vel som miljøgevinster.
- Når havnene (terminalene) forutsettes å basere sin økonomi utelukkende på godshåndteringen, vil risikoen for store overinvesteringer i havneanlegg bli eliminert.
- Endre havnelovens bestemmelser slik at frigjorte eiendomsverdier i en havn kan brukes i en annen.
- Klargjøre havneloven slik at havnene konsentrerer seg om kjernevirksomheten som intermodalt knutepunkt (ny havne- og farvannslov er delt og er fremmet som en "landlov" og en farledslov)
- Innføre bestemmelser i HFL og/eller PBL som:
 - Gir like forutsetninger for all planlegging gjennom endring av § 9.4 i PBL og revisjon av Regionalpolitiske retningslinjer for ATP
 - gir sentrale myndigheter adgang til å inngå i "utbyggingsavtaler" med kommune/havnevesen når større utbygginger finner sted.
 - klargjør hvordan Statens langsiktige interesser innen arealbruk kan ivaretas.

7.6 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Med virkemidler menes i denne sammenheng økonomiske eller finansielle ordninger som et havneselskap kan dra nytte av.

På samme måte som KRD's tilskuddspost til havneutbygging er overført til fylkeskommune, bør også FID's (Fiskeridepartementets) tilskuddspost få en sterkere forankring og skape grunnlag for lokal næringsutvikling gjennom lokal/regional partnerskap. Dermed etableres et helhetlig ansvarsforhold for den tilskuddspost som primært skal gå til lokalhavnene på ett sted. En viktig forutsetning må være at virkemidlene ikke skal undergrave statlig samferdselspolitikk gjennom infrastrukturbygging som vanskeliggjør en hensiktsmessig transportplanlegging innenfor de foreslåtte samarbeidsområdene/transportregionene.

For de intermodale knutepunktshavner vil en ha behov for nye økonomiske virkemidler rettet spesielt mot:

- Arealerverv og arealsikring
- Utbygging av de nye kontrolltiltak
- Samarbeidsløsninger med private aktører (OPS)
- Tiltak for å øke godskonsentrasjonen

Investeringer i kaier og annen infrastruktur i havnen forutsettes primært å skje på kommersielle vilkår kombinert med at havnene frigjør kapital ved salg av "ikke-havnerelaterte" arealer.

De økonomiske virkemidlene må innrettes slik at knutepunktshavnene konsentrerer seg om sin kjernevirksomhet. I dette, kan bl a ligge: definerte knutepunktsfunksjoner, omlasting pal-ler/containere, stripping/stuffing av aktuelle lastenheter, tilfredsstillende krav til terrorberedskap, avfallsbehandling, matvaresikkerhet m.m, nødvendig terminal/lagertilbud, transittfunksjoner, IT-status. Dette innebærer at knutepunktshavnene må dokumentere at de har dekket primære oppgaver før det kan være aktuelt med evt. støtte til havneinvesteringer (kaier, arealer, innretninger, fasiliteter generelt) eller offentlig bistand generelt.

Når eventuelle nye økonomiske virkemidler skal introduseres, er det viktig at disse både koordineres godt med de eksisterende, spesielt veginvesteringene, og at det fremgår hvilke tiltak som bør prioriteres høyest.

Sett i et nasjonalt perspektiv bør det ha høyeste prioritet å få utviklet et tilstrekkelig antall havner som holder en høy standard og som dermed sikrer at sjøtransporten til og fra Norge kan utvikles i takt med det som skjer i vårt nærområde. Deretter må prioriteres tiltak som retter seg mot de strukturelle prosesser og partnerskapsutvikling.

På denne bakgrunn foreslås følgende prioriteringsliste for de økonomiske virkemidlene rettet mot de intermodale knutepunktshavnene:

Prioritet 1:

- Kontrolltiltak (terror, sporbarhet, matvaresikkerhet, veterinærkontroll, grensekontroll) - nye finansielle virkemidler (lån og tilskudd)
- Langsiktig arealtilgang – nye virkemidler (juridiske og finansielle) for dette formål (lån, tilskudd og statlig medeierskap)
- Landverts adkomst – eksisterende statlige bevilgninger
- Sjøverts adkomst – eksisterende statlige bevilgninger

Prioritet 2:

- Nye finansielle virkemidler for å fremme OPS-prosjekter
- Nye finansielle virkemidler for å bidra til godskonsentrasjon/økt anløpsfrekvens og til samarbeide innen de kommersielle samarbeidsområder

Prioritet 3:

- Nye virkemidler for finansiell deltagelse i ”suprastruktur”-investeringer. Dette kan vurderes etter at ”ikke-produktive” havnearaler er avhendet/solgt til andre og midlene tilført kjernevirksomheten

Et godt sjøtransporttilbud forutsetter at de ”havneklynger” som inngår i de kommersielle samarbeidsområder fungerer tilfredsstillende. Dette tilsier at de økonomiske virkemidler også må omfatte andre havner for å få helheten til å fungere. Dette bør imidlertid skje på en måte som fremmer samarbeidsløsningene.

De nye økonomiske virkemidlene må også ses i sammenheng med de virkemidler som nå forvaltes/foreslås forvaltet av fylkeskommunene. Selv om disse primært er rettet mot lokalhavnene, vil også disse midlene kunne nyttes til de intermodale knutepunktshavnene og til å få samarbeidsklyngene til å bli best mulig.

Kravet til konsentrasjon om kjerneaktivitet og tilfredsstillelse av dette for knutepunktshavner, kan innebære at lokale havner lettere får tilgang til ”Prioritet 3-midler” gjennom fylkeskommunen. Dette er tilsiktet: Knutepunktshavnene må tilfredsstillende P1 og P2 for å kunne komme i betraktning for P3-støtte.

Oppstart av intermodale godstransportløsninger er beheftet med stor økonomisk risiko, og en bør også være åpne for å foreslå lignende offentlige driftstilskudds-ordninger, som i EU, innenfor en begrenset tidsperiode, hvis dette er en forutsetning for at markedet skal kunne få i stand løsninger som er samfunnsøkonomisk lønnsomme og i tråd med politiske målsetninger.

En eventuell statlig finansiell deltagelse til kontrolltiltak, OPS mv., bør skje gjennom et organ som samtidig har ansvaret for at havnestrukturen utvikles som forutsatt. Den finansielle rammen kan være årlige statlige bevilgninger forankret i de langsiktige planrammer for transportsektoren, evt. at dette blir kombinert med statlige tiltak for å sikre at ”frigjorte havneverdier” blir anvendt etter sitt opprinnelige formål. Det bør vurderes om dette kan skje gjennom et statlig fond som også kan tilføres midler fra ”ikke-produktive” havnearealer som selges til andre formål og hvor midlene skal reinvesteres i havneanlegg andre steder.

Den statlige bistand til langsiktig arealerverv kan skje gjennom garantier eller en låneordning. Det bør eventuelt vurderes om dette kan skje gjennom et spesielt fond som får et spesielt ansvar også i å medvirke aktivt i omstrukturingsprosessen. Et statlig tilrettelagt eierskap i nye havnearealer, vil kunne sikre en nødvendig dynamikk og planforankring ut over dagens kommunale eierskap og planforankring.

Innenfor transport- og samarbeidsregionene skal det utvikles gode samarbeids- og tilbringerløsninger (sjøverts og landverts) mellom og mot de viktigste havner. Skal dette fungere, er det helt avgjørende at de samlede økonomiske virkemidler, på ulike forvaltningsnivå, blir sett i sammenheng. Dette tilsier at de regionale bevilgninger til lokalhavnene må ha tilbringersystemer og klyngedannelser som viktige ledetråder.

Det pågår for tiden vurderinger om hvilke tiltak som evt. kan erstatte dagens reduserte arbeidsgiveravgift i Nord-Norge. I den forbindelse er det naturlig å peke på at de virkemidler som må til for å få de kommersielle samarbeidsområder til å fungere, samt etablere en god frekvens av containerførende skip, kan være egnede ordninger også innenfor et EU-regelverk.