

Regelrådets uttalelse

Om: NOU 2018:4 Sjøveien videre –forslag til ny havne- og farvannslov

Ansvarlig: Samferdselsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:
18/562-

Vår ref.:
18/00059-

Dato:
13.06.2018

Vår saksbehandler:
Bente Elsrud Anfinnsen og
Magnus Mühlbradt

Uttalelse

Om: NOU 2018:4 Sjøveien videre – forslag til ny havne- og farvannslov

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

NOU 2018:4 har omfattende og grundige diskusjoner og begrunnelser for utvalgets ulike forslag. Regelrådet finner likevel at utredningen har mangler når det gjelder å belyse de konkrete konsekvenser forslagene vil ha for næringsaktører knyttet til havner. Videre mener Regelrådet at utvalget systematisk burde ha identifisert og beskrevet alternative tiltak.

Regelrådet mener at NOUen alene ikke gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag knyttet til de av forslagene som kan ha størst virkninger for næringslivet, herunder forslag om endring i reglene for kommunale havners kapitalforvaltning. Regelrådet anbefaler Samferdselsdepartementet om å styrke utredningen av virkninger for næringslivet før lovforslaget legges frem for Stortinget. Blant annet bør virkninger av endringer i havne- og farvannsloven og virkninger av andre tiltak som påvirker havnestruktur og sjøtransportens konkurransekraft sees i sammenheng.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Regjeringen oppnevnte et havne- og farvannsutvalg i kongelig resolusjon i 2016. Utvalgets mandat var å foreta en fullstendig gjennomgang av havne- og farvannsloven med sikte på å bedre sikkerheten til sjøs, og å tilrettelegge for effektiv og miljøvennlig sjøtransport.

Utvalget foreslår en ny havne- og farvannslov i den forelagte NOUen. Forslaget innebærer en omstrukturering og forenkling i forhold til gjeldende lov, i tillegg til materielle endringer på flere områder.

Utvalget foreslår at ansvar og myndighet for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet som hovedregel legges til staten, mens kommunene har myndighet i havneområdet. Som en konsekvens av forslaget er det også foreslått å fjerne den kommunale anløpsavgiften, selv om sikkerhetsavgifter og losavgift vedvarer. Reguleringen av losordningen foreslås tatt inn i havne- og farvannsloven, slik at man samler regulering av statens tjenester for å ivareta sikkerhet i farvannet i én lov.

Det foreslås at kommunen som havneeier på visse vilkår kan ta ut utbytte fra overskudd i havnevirksomheten, uten krav om at utbyttet må benyttes til havnevirksomhet. Utvalget foreslår at loven ikke skal stille krav til havneeiers valg av organisasjonsform for sin havnevirksomhet, men at det innføres et krav om organisatorisk skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og dens havnevirksomhet.

Utvalgets flertall mener at det ikke bør videreføres en særlig bestemmelse i ny havne- og farvannslov om havners plikt til å motta fartøy, og at havneier skal selv kunne styre anløp til havnen, innenfor rammen av myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten. Utvalget foreslår for øvrig en hjemmel for kommunen til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning.

3. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Utvalget har vurdert at det kan være uoversiktlig og utfordrende å forholde seg til mange kommunale fartsforskrifter langs kysten, og at forslaget om at staten tar over myndighet til å fastsette lokale fartsbegrensninger i sjø vil legge til rette for en mer enhetlig praksis og være administrativt forenkende, som er til nytte for alminnelig ferdsel og fritidsflåten.

Utvalget har vurdert at kommunens adgang til å ta utbytte av havnekapital vil stimulere til mer aktivt eierskap enn dagens regelverk og at havnekapitalen og havnevirksomheten forvaltes på en mer samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Utvalget siterer imidlertid innspill fra flere bransjeorganisasjoner for havnebrukere som påpeker at dersom kommuner tar utbytte av havnekapitalen kan dette gi reduserte investeringer i havner og vil kunne bidra til økte avgifter og vederlag i havn. Utvalget har

også vurdert den samfunnsøkonomiske nytten av å frigjøre havnekapitalen. De argumenterer blant annet for at skjerming av kapital og overinvesteringer i havn kan føre til at det blir mindre investeringer i andre prosjekter som ville ha gitt en høyere samfunnsøkonomisk nytte.

Utvalget har vurdert om forslaget om hjemmel for kommuner til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning kan påvirke deler av skipsfartsnæringen forskjellig. Utvalget påpeker at blant annet cruiseskip, reiselivsnæringen og godsskip vil bli påvirket av dette forslaget.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Norge har et stort antall havner av ulik størrelse, type og eierform spredt rundt i 275 kystkommuner. Det ble håndtert i overkant av 200 millioner tonn gods i norske havner i 2016. Drift og nivå på investering i havner har stor betydning for mange næringsaktører, både innen skipsfart, lokalt i havnene og kjøpere av transporttjenester. En ny modell for ansvars- og myndighetsfordeling for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet kan også ha påvirkning. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet før beslutninger om viktige rammebetingelser for næringslivet fattes.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksen angir hvilke minimumskrav som stilles til utredninger av statlige tiltak. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning. Det er Samferdselsdepartementet som har det overordnede ansvaret for at utredningen av eventuelle endringer i havne- og farvannsloven oppfyller utredningsinstruksens krav før de fremlegges for Stortinget. Departementet har presisert i utvalgets mandat at de skal særskilt adressere minimumskravene til utredninger som fremkommer i utredningsinstruksens punkt 2-1.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Utvalgets mandat presiserer flere mål for arbeidet med gjennomgangen av havne- og farvannsloven. Ifølge NOUen, er de overordnede formål er å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. Mandatet har også en liste over en rekke særlige spørsmål som utvalget er bedt om å vurdere.

Utvalget har tidlig i sin utredning gjennomgått bakgrunnen for utredningen og viktige utviklingstrekk som bør tas hensyn til ved revidering av havne- og farvannsloven. Videre gir de for hvert tema en god diskusjon av svakheter ved gjeldende rett og viktige hensyn i egne avsnitt med «utvalgets vurderinger».

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingene og formålene med forslagene tilstrekkelig beskrevet i mandatet og utredningen.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Utvalget står i stor grad enstemmig bak forslagene i utredningen, men på en del punkter har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall. For de forslagene hvor utvalget har dissenser, er alternative tiltak identifisert. Det samme er i mindre grad tilfelle på de områder hvor utvalget har gått enstemmig inn for ett forslag.

Regelrådet mener at utvalget i større grad burde diskutert om de ulike mål og hensyn som er diskutert kan oppnås og bli ivaretatt ved hjelp av alternative eller supplerende tiltak. Blant annet påpeker utvalget at tilstrekkelig kapital og areal bør beskyttes «for de havner som har *nasjonal viktighet*». Utredningen hadde blitt styrket dersom utvalget samtidig hadde diskutert om et slikt eventuelt ønske om differensiering mellom havner kan ivaretas gjennom alternative utforminger av reglene for kommunale havners kapitalforvaltning. Utvalget skriver at de med grunnlag i NTP Godsanalyse

(2015) og Meld. St. 33 (2016-17) legger til grunn at en desentralisert havnestruktur med effektive havner gir bedre markedsdekning og dermed en mer konkurransedyktig sjøtransport. Utvalget gir ikke egne vurderinger av spørsmål knyttet til havnestruktur og om de oppfatter at det innenfor et mål om desentralisert havnestruktur er rom for alternative utforminger av regler som påvirker forvaltning av havnenes kapital og areal.

Et område hvor Regelrådet savner en vurdering av supplerende tiltak er knyttet til problemstillingen utvalget nevner om at dersom brukerbetaling i havner øker mye, så kan det svekke sjøtransportens konkurransevne mot andre transportformer. Gitt denne problemstillingen, mener Regelrådet at utvalget med fordel kunne belyst om de ser alternative relevante tiltak for å forebygge en slik prisøkning.

Regelrådet vurderer at utvalget burde identifisert alternative tiltak på flere områder, og oppsummert disse på en systematisk og oversiktlig måte.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Utvalget viser til at det er av stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning at det føres tilsyn i lovligheten til offentlige organers myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner og bruk av offentlige midler. For øvrig har ikke utvalget eksplisitt diskutert hvorvidt reguleringsforslaget reiser prinsipielle spørsmål.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Utvalget har omfattende og grundige diskusjoner og begrunnelser for sine forslag. Diskusjonene er i stor grad prinsipielle og teoretiske. Regelrådet savner opplysninger og kvantifisering av de konkrete konsekvensene forslagene vil ha for næringsaktører, som brukere av havner, vareeiere, operatører i havner, private havner og andre. På andre områder burde utvalget i større grad belyst virkningene både gjennom beskrivelser av hva endringene vil bety i praksis og kvantifisering av nytte og kostnader, basert for eksempel på statistikk fra KOSTRA, utredninger gjennomført knyttet til Nasjonal transportplan eller anslag eller eksempler innhentet fra et utvalg av havner og andre næringsaktører.

Regelrådet mener at utvalgets forslag om endring i reglene for kommunale havners kapitalforvaltning er det tiltaket som vil ha mest omfattende virkninger for næringslivet. Derfor vil vi kommentere utredningen av dette forslaget særlig. Et viktig vilkår i utvalgets forslag er at «det kan bare deles ut verdier fra den kommunale havnevirksomheten dersom gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten (...).» Det er bra at utvalget refererer til en analyse fra Vista Analyse om alternativverdi av havnetomter og til tall fra SSB/KOSTRA om blant annet bokført egenkapital og årsresultater for havner. Regelrådet savner imidlertid at disse tallene benyttes i utvalgets analyse og sammenholdes med en vurdering av kapitalbehov i havnene, herunder investerings- og vedlikeholdsbehov i de havner utvalget vurderer som særlig viktige for målet om å fremme sjøtransport.

Utvalget skriver at «rommet for å ta ut utbytte er sannsynligvis lite de fleste steder», men at «for enkelte av de større havnene med mye havnekapital kan det imidlertid være aktuelt å hente ut utbytte». Regelrådet mener at utvalget burde forsøkt å belyse ventede virkninger av oppmykningen av reglene om havnekapital mer presist, herunder beskrevet og gitt eksempler eller anslag på hva dette kan innebære for næringsaktører som bruker, driver eller på annen måte er tilknyttet havner. Aktuelle spørsmål er om endringene forventes å påvirke antall, plassering og effektivitet for havner, samt tilbud og pris på havnetjenester mv. For Samferdselsdepartementet som skal vurdere utvalgets forslag videre, vil det være viktig å analysere virkninger av lovendringer på dette området og andre tiltak som påvirker havnestruktur og sjøtransportens konkurransekraft i sammenheng.

Regelrådet vil også trekke frem svakheter knyttet til utvalgets utredning om forslag til å fjerne hjemmelen for havners mottakspålikt. Utvalgets hovedargumentet for å fjerne bestemmelsen er at de mener at tilgang til havneinfrastrukturen er tilstrekkelig regulert gjennom myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten. Utvalgets flertall gir en juridisk begrunnelse for dette, men Regelrådet savner at de praktiske og

økonomiske virkninger for henholdsvis havneeiendomme og havnebrukere også belyses. Her kunne det for eksempel gjerne blitt vist til konkrete eksempler på uenigheter mellom aktører der dagens bestemmelse om mottakspått antas å ha hatt betydning for utfallet. Virkningene av å fjerne mottakspått kunne så blitt belyst ved å diskutere om prosess og løsning i liknende situasjoner ville vært den samme eller annerledes dersom utvalgets forslag vedtas.

Regelrådet vurderer at utvalgets utredning av de positive og negative virkningene av tiltaket er mangelfull.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Utvalget gir grundige vurderinger og diskusjoner av viktige hensyn de har veid mot hverandre som grunnlag for sine anbefalinger. Regelrådet mener imidlertid at utvalgets beslutningsgrunnlag for valg av tiltak har vesentlige svakheter som følge av mangel på systematisk vurdering av alternativer og utredning av virkninger.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Regelrådet kan ikke se at utvalget i sin utredning har gjort noen systematiske vurderinger av forutsetningene for at nytt regelverk skal gi forventet effekt.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet oppfatter at det er rimelig at utredningsnivået varierer mellom de ulike forslagene til utvalget, gitt at NOUen omfatter både forslag med begrensede virkninger og forslag med vesentlige virkninger. NOUen viser til tidligere gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser på noen områder, men Regelrådet mener likevel at manglene vi har påpekt ovenfor i 5.1 tilsier at utredningen ikke er så omfattende og grundig som nødvendig. Regelrådet mener at NOUen ikke gir en tilfredsstillende besvarelse av minimumsspørsmålene og at utredningen dermed har svakheter også i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-2.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Det fremgår ikke av NOUen om hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet vil gjerne rose utvalget for forslagene om å forenkle selve lovteksten i havne- og farvannsloven, samt for å foreslå en mer oversiktlig fordeling av ansvar og myndighet for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Dette vil ventelig gi et mer oversiktlig regelverk og forvaltningsstruktur å forholde seg til for næringslivet.

Når det gjelder andre av utvalgets forslag, herunder særlig endrede regler for kommunale havners kapitalforvaltning, finner Regelrådet at det grunnet mangelfull utredning er vanskelig å fastslå om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet eller ikke.