



KS - PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING VED BERGEN KOMMUNE

HAVNER I ENDRING –

KONSEKVENSER FOR BYUTVIKLINGEN

HOVEDRAPPORT

HAVNER I ENDRING - KONSEKVENSER FOR BYUTVIKLINGEN

KS - PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING VED BERGEN
KOMMUNE

HOVEDRAPPORT

Emne: Storby

Forfatter Even Lind og Olav Hauge

Nøkkelord Transformasjon

Prosjektnr 511588

Rapportnavn Havner i endring - Konsekvenser for byutviklingen

Lagret O:\511588_Havner i endring\Rapport\Sluttrapport\kort versjon\kortversjon-el-0409_.doc

Sist lagret dato: 04.09.2006 14:30:00

Sist lagret av: Even Lind

Sist skrevet ut: 04.09.2006 14:37:00

FORORD

"Havner i endring – Konsekvenser for byutviklingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand" er et prosjekt innen storbysamarbeidet med fokus på forvaltning, planlegging og offentlig styring av havneområdene. Prosjektet er finansiert av KS ved "Program for storbyrettet forskning".

Prosjektet er gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom storbyene. Arbeidet har foregått fra januar til juni 2006. Resultatet fra prosjektet er beskrevet i en utførlig dokumentasjonsrapport pluss denne hovedrapporten som er en kortversjon. Blant annet er metodeopplegget bare presentert i dokumentasjonsrapporten.

Asplan Viak står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Prosjektet er fra oppdragsgiver ledet av Bergen kommune, Byrådsavdeling for byutvikling/ Plan- og miljøetaten ved senioringeniør Kjell Åge Matre. Følgende har deltatt i en ressursgruppe:

Oslo:

Overingeniør Svein Fjørtoft Hole, Plan- og bygningsetaten,
Teknisk sjef Per Øyvind Halvorsen, Oslo Havn KF

Bergen:

Senioringeniør Kjell Åge Matre, Byrådsavdeling for byutvikling/ Plan- og miljøetaten
Havneingeniør Tor A. Bjerkli, Bergen og omland havnevesen

Trondheim:

Sivilarkitekt Ingrid Sætherø, By- og arealplankontoret
Assisterende havnedirektør Torbjørn Malvik, Trondheimsfjorden Interkommunale Havn

Stavanger:

Utbyggingsdirektør Ove Rødstøl, utbyggingsavdelingen
Havnedirektør Bjørn Helgøy, Stavanger Interkommunale havn

Kristiansand:

Leder for byutvikling Hans Munksgaard, Byutvikling

Følgende fra Asplan Viak har deltatt i prosjektet og vært forfattere til denne rapporten:

Dr.ing. Even Lind, prosjektleder, siv.ing. Olav Hauge, prosjektmedarbeider, siv.ing. Bjørn Egil Male lokal medarbeider Trondheim, siv. ark. Astrid Rongen lokal medarbeider Bergen og siv. ing. Lars Erik Furu, lokal medarbeider Oslo.

I Kristiansand har Hans Munksgaard fra kommunen vært lokal medarbeider. Kapittelet om lover, regelverk og organisering er skrevet av jurist Ørn Gram.

Stavanger, 31.8.2006

For Asplan Viak as

Even Lind
Prosjektleder

Olav Hauge
Kvalitetssikrer

INNHOOLD

	FORORD	2
1	INNLEDNING	4
2	MÅLET MED PROSJEKTET	5
3	INTERNASJONAL ERFARING	6
3.1	Grov oversikt over utviklingen i en rekke europeiske byer	6
3.2	Typiske trekk i noen europeiske byer	6
3.3	Oppsummering av internasjonale erfaringer	8
3.4	Intermodale containerterminaler	9
4	BYUTVIKLING I HAVNEOMRÅDER – EKSEMPLER	10
4.1	Trondheim	10
4.2	Bergen	11
4.3	Stavanger	14
4.4	Oslo	16
4.5	Kristiansand	18
4.6	Ulike brukeres syn på bruk av havneområder – spørreundersøkelse	20
4.7	Oppsummering av åpne svar	22
5	LOVVERK OG ORGANISERING AV HAVNER	24
6	KONKLUSJONER, UTFORDRINGER OG VIRKEMIDLER	27
6.1	Fysiske forhold	27
6.2	Plan- og beslutningsprosess	28
6.3	Styringssystemer og organisering	29

1 INNLEDNING

Byene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim er preget av betydelige endringer i havnestrukturen. Dette har gitt muligheter til å vurdere endret bruk av havneareal, med det resultat at disse byene, liksom i mange andre byer i Norge og Europa, vil bruke ledige arealer til byutviklingsformål som boligbygging, kontorvirksomhet, næringsområder, kjøpesentra og friområder.

Sjørettet areal har derfor fått økt oppmerksomhet som arealer som byens befolkning i større og større grad verdsetter å ha tilgjengelighet til. Dette bekreftes ofte ved at eiendomsprisene er høye for sjørettet areal.

Det som etter hvert dermed fremstår som problemstilling og i en del tilfeller som direkte konflikter, er at byutviklingsinteresser ønsker løsninger som er i strid med havneinteresser. I prosjektet ser en på i hvilken grad dette er tilfellet i de fem byene.

Formålet med prosjektet er knyttet til forvaltning, planlegging og offentlig styring av havneområdene. Noe av hovedproblemstillingen er at det er to lovverk og to ulike politiske styringssystemer som løper parallelt med hvert sitt mandat. Kommunens organer har i og for seg myndighet til å bestemme en samlet sett best mulig byutvikling, men lovverk, vedtekter og politiske styringssystemer fører ofte til at avstemming mellom interesser ikke er lett å få til.

Prosjektet er delt inn i tre hoveddeler:

- Havnestatus i de fem byene
- Internasjonale erfaringer
- Utviklingsaktører på havneareal og kommunens styringsmuligheter

Internasjonale erfaringer synes å bekrefte at de problemstillingene og utfordringene man har i de fem byene på svært mange måter er de samme ellers i Europa. I mange byer opplever havnemyndighetene at deres aktiviteter presses på bekostning av andre byutviklingsinteresser. Det synes også gjennomgående at havnenes verdiskaping ikke alltid oppleves å være rimelig godt forstått. Samtidig ser man at

havner trenger andre arealer for å kunne utvikles videre. Men selv om problemstillingene er mye de samme, så kan overførbareheten til norske forhold være noe begrenset, på grunn av ulike lover og regelverk. Vi har derfor måtte vurdere utenlandske erfaringer ut fra forskjeller i premisser.

Havnestatus i de fem byene er dokumentert. Det er mange felles trekk, men det er også trekk som er svært ulike. Beskrivelse av felles trekk og ulikheter danner basis for sammenlikning av gode og mindre gode erfaringer mht. ordninger og løsninger.

Den tredje delen er knyttet til styringsmuligheter. Lover, vedtekter og praktiseringen av disse samt samarbeid, økonomi og politikk danner grunnlag for en samlet sett god by- og havneutvikling. Det siste avsnittet omtaler hvilken formell råderett havnevesenet har over havnearealene samt praktiske ordninger, for eksempel samarbeid mellom byplanmyndigheter og havnemyndigheter. Bruken av midlene i havnekassen står også sentralt i utviklingen av havnen og tilliggende infrastruktur.

2 MÅLET MED PROSJEKTET

Målet med prosjektet har vært:

- Belyse endringer i havnestruktur med modernisering og omlokalisering
- Belyse hvordan byutviklingsinteresser har påvirket havnelokalisering og utvikling av havneområder
- Belyse lovverk, vedtekter, roller og beslutningssystem
- Belyse spørsmål knyttet til forvaltning, planlegging og drift av havneområdene

Prosjektet har hovedfokus på utvikling av havneområdene der havnevesenet er eller har vært en aktør.

Prosjektet belyser:

Havne- og byutvikling

- Kort historisk utvikling
- Endringer i havnestruktur med modernisering og omlokalisering
- Fysisk form og funksjonalitet
- Utviklingen av sjøfronten
- Bruk av havnearealene og havnens rolle i bybildet med allmenn tilgjengelighet til sjø
- Aktørenes rolle og innflytelse
- Havnen som bindeledd mellom by, omland og utland
- Havnevesenet som byutviklingsaktør
- Begrensninger på historiske havneareal, hvordan håndheves dette

Internasjonale erfaringer

- Eksempler på hvordan byens og havnens behov er løst i europeiske byer
- Havnens rolle i den regionale og urbane utviklingen og de viktigste drivkreftene

- Hvordan har by- og havneutvikling skjedd med hensyn til:
 - Funksjonalitet og infrastruktur
 - Intermodale transportkjeder
 - Organisering
 - Økonomi
- Kjennetegn ved fremtidens havner
- Intermodalitet

Utviklingsaktører i havneområdene og kommunens styringsmuligheter

- Belyse lovverk, vedtekter, roller og beslutningssystem både for havnelov og plan- og bygningslov
- Hvilken formell råderett havnevesenet har over havnearealene. Skal et ledig havneareal forvaltes etter havneloven, eller er dette arealer som skal betraktes som *offentlig* eide områder som byene kan disponere til byutviklingsformål?
- Kan havnene med status som grunneiere selge, bortfeste, leie ut eller omregulere ledige havnearealer?
- Offentlig oppkjøp av havnearealer.
- Midlertidig bruk
- Vurderinger av gode og hensiktsmessige løsninger om **planprosesser, styringssystemer og organisering** samt gi anbefalinger der dette synes formålstjenlig.
- Beslutningsprosess og samarbeid
- Muligheter for styring og virkemidler
- Viktige aktører

3 INTERNASJONAL ERFARING

3.1 Grov oversikt over utviklingen i en rekke europeiske byer

Det ble sendt ut en spørreskjema til en rekke europeiske havnebyer, 36 havnebyer i alt. Av disse fikk man tilbakemelding fra 21 havnebyer, og av disse har 16 havnebyer gitt konkrete svar.

Undersøkelsen viser at boliger er det aller vanligste utbyggingsformål. Derest kommer hoteller/fornøyelsesvirksomhet og kontorer/næringsbygg. Drivkreftene for utbygging fordeles seg jevnt på flere typer, der noen er godt forenlig med havnevesenets behov mens andre er mer eller i mindre i strid med havnevesenets ønsker. Problemstillinger i forbindelse med byutvikling i havneområder knytter seg miljømessige konflikter mellom havnedrift og utnyttelse til for eksempel bolig.(støy, forurensning). I omtrent halvparten av byene er den intermodale containerhavnen flyttet ut fra bysentrum. De aller fleste havnene er organisert som egne selskaper (offentlig selskap eller aksjeselskap).

3.2 Typiske trekk i noen europeiske byer

Ut fra den informasjon som er innhentet og ut fra søk på Internett, har vi plukket ut fem havnebyer for nærmere analyser. Karakteristiske trekk ved de fem havnebyene i relasjon til forholdet mellom byutvikling og havnevirksomhet, er kort beskrevet i kapitlene nedenfor.

3.2.1 Helsinki

Utbygging av ny containerhavn i Nordsjö har vært en langvarig prosess som har tatt ca. 20 år. Den største problemstillingen har vært den



Figur 3.1 Havneområder i Helsinki

nye havnens nærhet til et vernet naturområde som er EU-klassifisert som NATURA og som er mye benyttet som friluftsområde.

Når det gjelder aktuelle byutviklings-områdene i Västra Hamn og Sörnäs Hamn så har det vært liten uenighet mellom havnevesen og byplanmyndigheter ettersom løsningen er i begge parters interesse. Det er også et viktig forhold at det er byen som hele tiden har eiet arealene som havnevesenet har benyttet. Byens myndigheter har dessuten engasjert seg sterkt i utvikling av disse områdene.

Den nære kontakten mellom havnevesen og bystyret kombinert med stor økonomisk selvstendighet for havnevesenet, gjør at havnevesenet kan ta raske beslutninger og implementere beslutningene rask.

3.2.2 Gøteborg



Figur 3.2 Havneavsnitt i Gøteborg

Det har vært meget liten konflikt mellom havnemyndigheter og byplanmyndigheter fordi havnen ønsket seg nye og bedre egnete arealer. Endringene er blitt løst gjennom forhandlinger med kommunen og andre berørte.

For utvikling av sentrumsområder på nordsiden av Gøtaelven har Gøteborg by etablert et eget utviklingsselskap, Norra Älvsbredden Utveckling AB. Det skjedde en omdanning der ny virksomhet flyttet inn i ombygde verftsbygninger, det ble bygget nye boliger, hotell, utstillingshall, idrettshall, restauranter osv.

Konflikt mellom havnevesenet og byfunksjoner knytter seg i første rekke til havnens behov for videre utbygging på nordsiden av Gøtaelven i Torshamnområdet. En utvidelse av havnen vil berøre et naturområde.

Havnen er et eget aksjeselskap, men som er 100 % eid av kommunen.

3.2.3 København



Figur 3.3 Havneområder i København sentrum.

Byutvikling prioriteres som nevnt i tre områder:

- Nordhavnen/Søndre Frihavn omfatter containerhavn, fergeterminal samt kombinert bolig- og næringsområde.
- Inderhavnen rommer Amalienborg og andre historiske bygninger. Et nytt operahus ble tatt i bruk i 2005, og teater vil bli ferdig i 2007
- Sydhavnen rommer store utbyggingsmuligheter. Langs havneløpet kan det oppføres boliger, plassere husbåter og fritidsbåter.

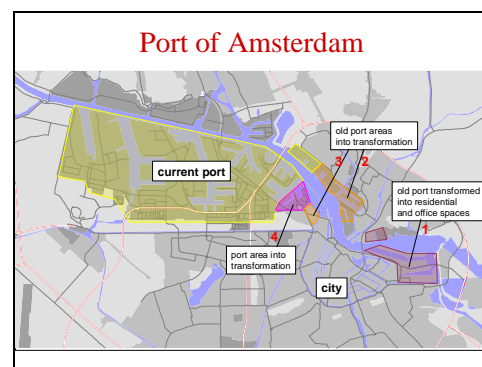
For Sydhavnen sitt vedkommende er det nå enighet om å utnytte til byutvikling. Inderhavnen vil være representasjonshavnen. Over tid er gamle pakkhus konvertert til annet formål og noen nye monumentale bygg reises.

I Nordhavnen og Sdr. Frihavn har det vært prosesser for å komme fram til balanserte løsninger. Her har man lagt kontorer i randen mot havneavsnittene som en buffer.

Det forhold at KHAS har ansvar både for havnedrift og utvikling av arealer til utbyggingsformål innebærer at KHAS og byplanmyndigheter i ganske stor grad har felles interesser og søker å finne felles løsninger.

KHAS er et aksjeselskap som eies av staten. København kommune innstiller 2 personer til styret. Selve havnedriften drives av aksjeselskapet Copenhagen Malmø Port som eies av Malmø Havn og København Havn. Fra 2007 vil København kommune gå inn som eier med 55 % av aksjene mens staten beholder 45 %.

3.2.4 Amsterdam



Figur 3.4 Havne- og byutviklingsområder i Amsterdam

Det er bygget ut boliger samt næringsareal (som er strategisk interessant for havnen).

Oostrijk Haven er et eksempel på at havnen ikke kunne nyttiggjøre seg havnearealene lenger. De var for små og uhensiktsmessige. Men cruisehavnen ligger fortsatt i området, noe som sees på som ønskelig.

Shell Terrein/NOSM Terrein er eksempler på gamle verfts- og industriområder som etter

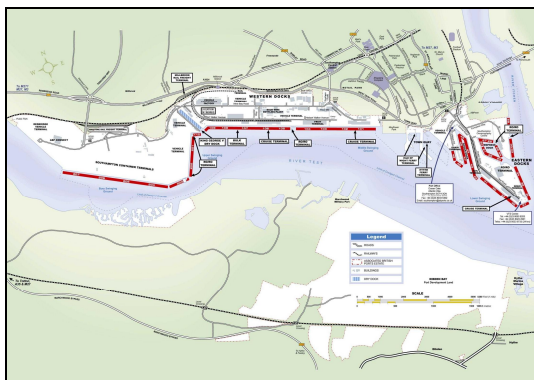
hvert har blitt avviklet. Kommunen ønsker at området primært bygges ut med boliger, men gjeldende støyregelverk tilsier at deler av området ikke kan bygges ut med boliger pga. støy fra havnen.

Hout Haven er et eksempel på et havneavsnitt der kommunen ønsket utbygging av boliger, men der havnen og industrien protesterte. Saken gikk helt til høyesterett der havnen og industriens synspunkter vant fram.

Minerva Haven er et eksempel på et havneområde som eies av havnen og som egner seg til transformasjon. I dette tilfelle vil havnemyndighetene selv stå for planlegging og utvikling av området.

Havnevesenet er en del av Amsterdam by. Amsterdam by har gitt myndigheten over gamle havnearealer fra havnevesenet til et byutviklingsråd.

3.2.5 Southampton



Figur 3.5 Port of Southampton

Utbyggingen av byutviklingsprosjekt er i stor grad begrunnet i økonomisk bedre utnyttelse av arealene. Eksempler er Ocean Village og Town Quay.

Ocean Village ble planlagt og arealer ble solgt i en periode da havnen var i stagnasjon, og salg av arealer var forretningsmessig lønnsomt. Dette området er nå stort sett utbygget. Town Quay er et område som havnevesenet ikke har brukt noe særlig til havneformål, og dette området er dessuten en av de få stedene der allmennheten kan komme ned til elvekanten. Ingen av disse to områdene har vært konfliktfylte for å få til byutviklingsprosjekt.

Derimot har det vært sterke interessekonflikter for å få arealer til utvidelse av havneområder. Konflikten mot boligområder har vært det tungtveiende, og etter høringsprosesser valgte myndighetene å nekte utvidelse av havnen.

Havnen har en spesiell planleggingsrettighet (General Development Order) for disponering av havneareal. Denne rettighet vil gå tapt dersom annen virksomhet blir akseptert. På grunn av den store veksten i havnevirksomhet og at flytting til andre steder ikke er aktuelt, ser havnen få muligheter til ytterligere byutvikling på eksisterende havneareal.

Association og British Ports (ABP) ble privatisert i 1981. ABP er et børsnotert aksjeselskap. ABP eier 49 % av Southampton Container Terminals.

3.3 Oppsummering av internasjonale erfaringer

Den grove gjennomgangen av 16 ulike havnebyer i Europa og den mer detaljerte gjennomgangen av fem havnebyer, gir grunnlag for å trekke ut noen erfaringer som kan være nyttige for diskusjonen i de fem norske storbyene.

Efaringene kan oppsummeres som følger:

- Containerhavn flyttet ut der det er reelle muligheter til utflytting
- Cruisehavn beholdes i sentrum
- Fergehavn beholdes i sentrum eller i nærheten av sentrum
- I alle byene er det sterkt press for byutvikling i sentrumsnære havneområder
- Tilstreber balanserte løsninger, unngår boliger opp mot havneområder med havnevirksomhet, men med næring/kontor som buffersone. Havnevesenet involverer seg i strategisk utvikling
- Sterke interessekonflikter i forbindelse med utbygging av nye havneområder
- Der byen "lever" av havnen - velvillighet overfor havneutbygging
- Havnevesenet offentlig eid, men sterk aktør

- Havnevesenet har mange steder ansvar både for havneutbygging og byutvikling og finner ofte omforente løsninger

3.4 Intermodale containerterminaler

Det har globalt sett vært en meget stor vekst i containertrafikken de siste år, med en dobling på de siste 10 år. Veksten i containertrafikken har vært dobbelt så stor som den generelle veksten i godstrafikken, og det forventes at veksten i containertrafikken fortsatt vil være stor. Det forventes at den vil dobles i løpet av de neste 10 år.

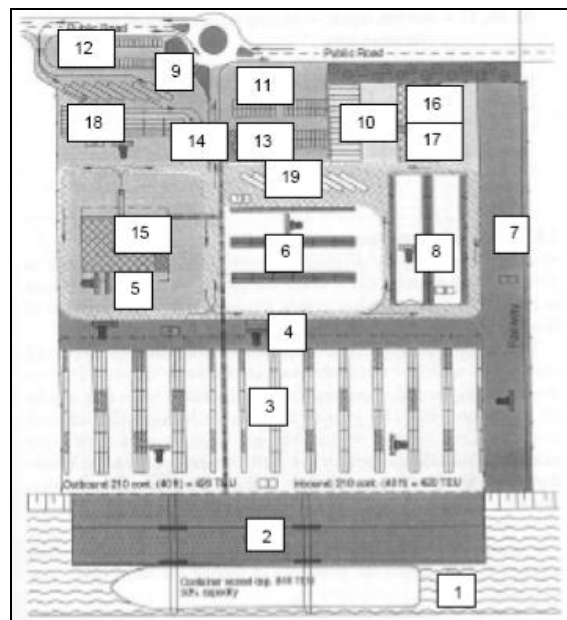
EU har i sin transportpolicy av miljømessige hensyn fokusert på overføring av gods fra veg til sjø og jernbane, og i den sammenheng er det fokusert på intermodale transportløsninger der intermodale terminaler er et nøkkeelement. EU har i sine siste Guidelines for Trans European Network – Transport (TEN-T) gitt prioritet til såkalte Motorways of the Sea der bl.a. investeringer i intermodale knutepunkt skal kunne gis EU-støtte.

Containerskip blir stadig større og mer kostbare i drift, og dette fører til at liggetiden i havnene må reduseres til et minimum. Dette krever at effektiviteten i havnene må økes.

I analysen av eksisterende havneområder vil det ofte ikke være kailengden som er den primære flaskehalsen, men landarealene. Dessuten vil det være viktig å vurdere senere utvidelsesmuligheter, og ved større investeringer i utbygging av eksisterende havneområder eller nye havneavsnitt, bør utvidelsesmuligheten være på 25 %, helst ca. 40 %.

Nedenfor er vist en generell lay-out på en intermodal containerterminal. Denne skissen med beskrivelse er hentet fra Port Designer's Handbook – Recommendations and Guidelines, Carl A. Thoresen, 2003.

Lengden av kailinjen avhenger selvsagt av både størrelsen på skip og antall skip som skal losse/laste samtidig. Et middelstort containerskip og multi-purposeskip trenger opp til 200 m kailengde.

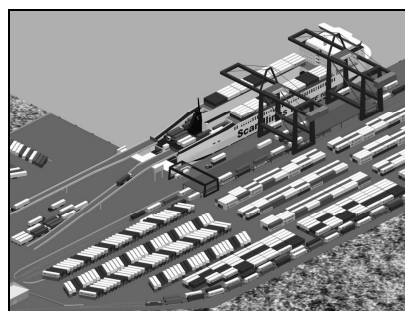


Figur 3.6 Generell lay-out for intermodal containerterminal

Det innenforliggende området bør ha en dybde på minst 300 m (i tillegg til bredden på selve kaiområdet). For multi-purpose skip bør denne dybden være på ca. 400 m og for moderne containerskip opp til 700 m.

Arealmessig innebærer dette at en moderne multipurposeterminal trenger ca. 50 – 150 ha, mens en moderne containerterminal trenger ca. 100 – 1000 ha.

En fullgod intermodal terminal omfatter mulighet for direkte overføring mellom både skip, jernbane og lastebiler. I mange regioner spiller RoRo-trafikk en viktig rolle som et fleksibelt tillegg eller erstatning for ren containertransport, særlig i mindre havner. Bildet nedenfor viser et slikt konsept ("Via Mare Balticum", Scandlines).



Figur 3.7 Konsept for kombinert container- og RoRo-terminal, "Via Mare Balticum", Scandlines.

4 BYUTVIKLING I HAVNEOMRÅDER – EKSEMPLER

4.1 Trondheim

4.1.1 Status havn

Havneområdene i Trondheim utgjør, sammen med jernbanestasjonen, en meget sterk fysisk og visuell barriere mellom byen og fjorden. Det har derfor i ulike plansammenhenger vært diskusjon om arealutnyttelsen i deler av havneområdene. Det ble tidlig i planarbeidet etablert enighet om hovedprinsippene for arealutnyttelsen i havneområdene som senere har vært førende for detaljplaner og prosjekter fram til i dag.

Det offentlige havneområdet i Trondheim, som forvaltes av Trondheim Interkommunale Havn, omfatter 4 atskilte delområder i sentrale deler av Trondheim; 1) Brattøra, 2) Nyhavna, 3) Kanalhavna og 4) Ila Pir/Skanssen.



Figur 4.1 Havneområdene i Trondheim sett fra sjøsiden. Nyhavna og Brattøra ses i forkant, Kanalhavn sentralt i bildet og Skanssen/Ila Pir i bakkant til høyre



Figur 4.2 Brattøra i Trondheim

Brattøra

Havneområdene på Brattøra omfatter to hovedsoner. Denne todelingen ble reguleringsmessig etablert i kommune-delplanen. Intensjonen var å trekke opp naturlige og robuste grenser mellom arealer for godsterminaler/tung næringsvirksomhet på den ene side og passasjertrafikk/lett næringsvirksomhet på den annen side.

Gjennom "Havneutviklingsplan 1998-2010" ble det fastlagt en strategi for videreutvikling av Pir 1-2 som byens og regionens viktigste godstrafikk-senter. Det pågående prosjektet "Trøndelagsterminalen" søker å videreutvikle havnas og jernbanens godsterminalområder som et felles senter for intermodale godstransporter (sjø, bane, veg) i samarbeid med aktuelle transportører og samlastere.

4.1.2 Eksempel: Brattøra - kommunedelplan

Det aktuelle "byutviklingsområdet" på Brattøra omfatter området fra Pirsenteret i øst til Brattørkaia i vest. Området er vist i figur nedenfor.

Byutviklingen på Brattøra har vært en skrittvis prosess de siste 20 år, drevet fram av store enkeltprosjekter og delvis som en planlagt utvikling. Det ble tidlig i planarbeidet etablert enighet mellom havna og kommunen om hovedprinsippene for arealutnyttelsen på

Brattøra. Intensjonen var å trekke opp naturlige og robuste grenser mellom arealer for "godsterminaler/tung næringsvirksomhet" og arealer for "passasjertrafikk/lett næringsvirksomhet". Brattørkaia ble tidlig i arbeidet med kommunedelplanen utpekt som et aktuelt transformasjonsområde til "lettere næringsvirksomhet".

Trondheim Havn, Jernbaneverket og Trondheim kommune samarbeidet våren 2004 om en "mulighetsstudie" som grunnlag for reguleringsplanleggingen. Det er nå fremmet en felles reguleringsplan. Reguleringsplanen er fremmet i et bredt samarbeid mellom eiendomsutviklere (Entra Eiendom, ROM Eiendomsutvikling), Jernbaneverket, Trondheim Havn og Trondheim kommune.

At profesjonelle eiendomsutviklere nå har overtatt bebyggelsen, har satt fart i utviklingen på Brattørkaia. Samtidig preges planleggingen av et uvanlig bredt offentlig-privat samarbeid.



PIR II ARKITEKTKONTOR 9-11-05

Figur 4.3 Forslag til utbygging på Brattøra

4.1.3 Oppsummering av suksessfaktorer og bruk av virkemidler

Byutviklingen på Brattøra starter med Pirsenteret i 1987, med private investorer som pådrivere og uten planer for området. Den senere byutviklingen på Brattøra har vært i samsvar med hovedprinsippene i kommunedelplanen som ble utarbeidet i samarbeid mellom havna og byplankontoret. Prosjektplanleggingen har skjedd i samarbeid mellom eiendomsutviklere, kommune og havn, og tilsynelatende uten vesentlige konflikter. Den største uenigheten mellom "havneinteresser" og "byutviklingsinte-

resser" har ikke vært knyttet til byutvikling innenfor havneområdet, men til spørsmålet om flytting av jernbanens godsterminal.

Brattøra framstår dermed som en "suksesshistorie" for "byutvikling" av havneområder. Viktige suksessfaktorer har trolig vært:

- Nært samarbeid mellom havn og byplankontor
- Tidlig arealavklaring gjennom en grovmasket og robust oversiktsplan
- Aktivt engasjement fra havn og byplankontor i gjennomføringen
- Havna har beholdt eiendomsretten til alle grunnarealer
- Enighet om at boliger ikke bør lokaliseres til Brattøra

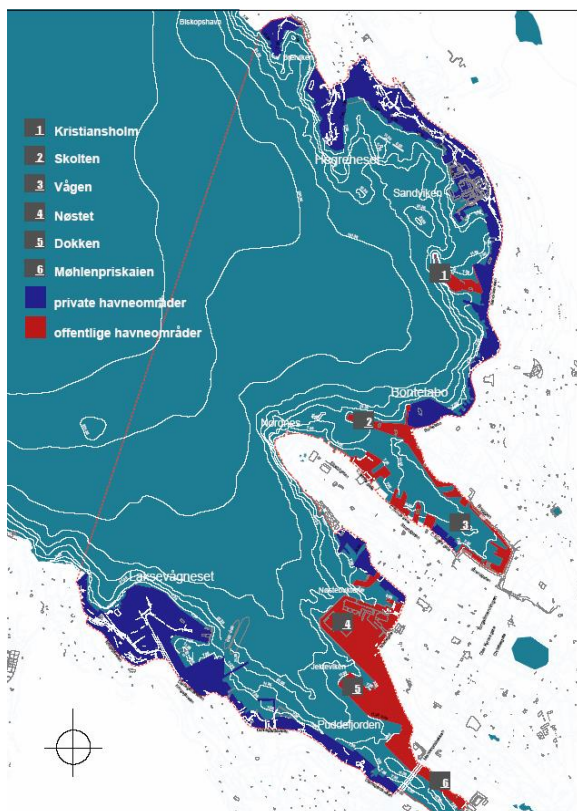
4.2 Bergen

4.2.1 Status havn

Havneområdene i Bergen har siden byen ble grunnlagt for over 900 år siden hatt en sentral posisjon og beliggenhet i byen. Hele byens form og byplan har sitt utspring i havnen. Moderne containerhavner, økt ferje- og cruise-trafikk med nye, større skip, samt nye sikkerhetstiltak rundt internasjonale havner, har redusert tilgjengeligheten for allmennheten. Dette har medført diskusjoner om deler av havnens aktiviteter med fordel kan flyttes til lokaliteter utenfor sentrum og at sentrumsområdene i stedet kan benyttes til byutviklingsformål.

Gjeldende "Kommunedelplan for havneområdet" (vedtatt 1996) pekte ut 4 hovedsatsingsområder. Havneplanen ble utarbeidet av Kommunalavdeling byutvikling, Bergen kommune, i nært samarbeid med Bergen og Omland Havnevesen.

Det offentlige havneområdet i Bergen, forvaltes av Bergen og Omland Havnevesen (BOH), som er en interkommunal bedrift for 11 kommuner.



Figur 4.4 Bergen indre havn

Havneområdet på Dokken - Nøstet har en klar avgrensning mot tilgrensende historiske boligområder. Havnen har god tilknytning til hovedvegnettet, og godstransporten som skal ut av byen berører i liten grad sentrumsgatenettet. Området har jernbane-forbindelse med godsterminalområdet på Nygårdstangen, men denne benyttes i liten grad. Bruk av området som containerhavn skaper et dominerende bybilde sett fra sjøen, og står i kontrast til den historiske identiteten.

Bergen er en attraktiv cruisehavn. Bergen mangler imidlertid nok kaikapasitet i toppsengen og ad-hoc løsninger har vært nødvendig.

ISPS (International Ship and Port Facility Security) ble innført i 2003. Inngjerding av store kaiarealer gjør at en mindre del av kaifronten blir offentlig tilgjengelig.

Bergen indre havn har en lang sjølinje og en rekke private, tidligere sjørelaterte næringsarealer. Flere av disse har vært preget av forfall, men er nå i ferd med å bli erstattet av nye bolig-, kultur- og kontorbygg og byens ansikt mot sjøen er i endring. Presset på

offentlige havnearealer har vært mindre tydelig med unntak av Møhlenpriskaien, Kristianholm, sentrumsnære arealer brukt til parkering og i senere tid Dokkenområdet.

Prosjektet "Bergen sjøfront" ble etablert i 2003 av Bergen kommune for å skape gode visjoner for byens nye ansikt mot sjøen. Prosjektet skulle også koordinere og få en helhetlig vurdering av alle byutviklingsprosjektene med boliger og næring langs sjøfronten.

Byråden for Byutvikling har deretter vært pådriver for bruk av konferanser for å til gode debatter om byutviklingssaker. En oppsummering lagt frem for politikerne etterpå viser at private aktører ønsker å samarbeide om vern og utvikling av byens kvaliteter og flere tema innenfor kommunens ansvar og rolle ble etterlyst.



Figur 4.5 Dokken Nøstet

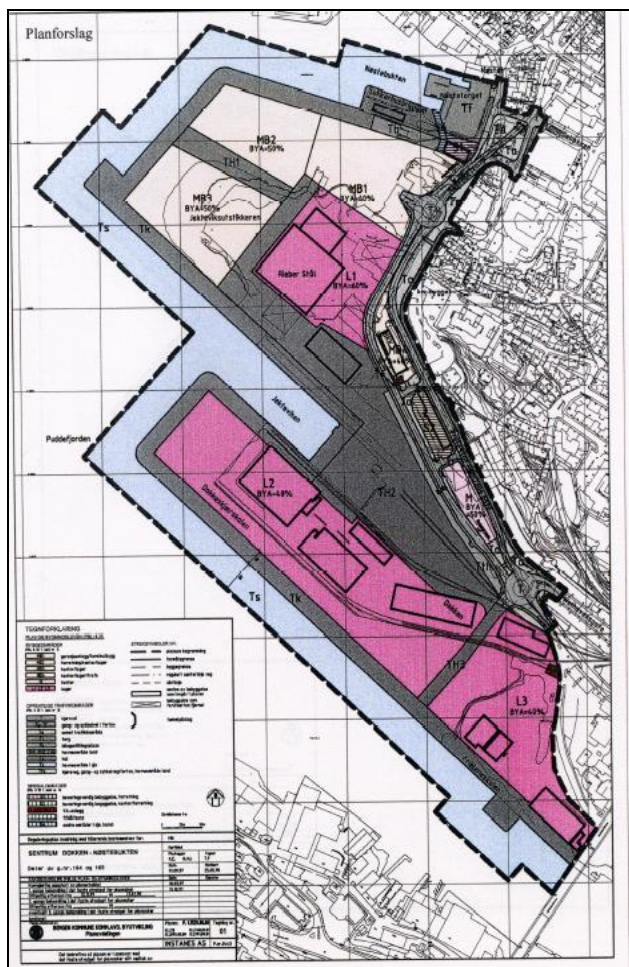
4.2.2 Eksempel: Reguleringsplan for Dokken og Nøstet

Planen ble utarbeidet i samsvar med havneplanen for Bergen og skulle legge til rette for utfylling, utvidelse og mer effektiv organisering av havneområdet. Viktige mål var å legge til rette for økt containertrafikk, Ro-Ro trafikk og utenrikstransport. Ny hurtigruteterminal skulle lokaliseres i Nøstebukten med separat håndtering av gods og passasjerer.

Planen ble utarbeidet av Bergen kommune i nært samarbeid med Havnevesenet og Statens vegvesen. Parallelt med planarbeidet ble det gjennomført en KU prosess. Det var viktig å få vedtatt reguleringsplanen da det var rikelig tilgang på steinmasser som ville muliggjøre en utfylling og utvidelse av havneområdet. Plan-

prosessen ble, med effektiv prosjektledelse, raske avklaringer og politisk enighet, gjennomført i løpet av to år. Planen ble egengodkjent i 1998.

En sentral problemstilling var etablering av en ny firefelts hovedvei. Veien skulle betjene havnen, være atkomstveg til ny tunnel mot deler av det gamle havneområdet langs Vågen og et nytt offentlig parkeringsanlegg. Hovedmålet med fire feltsveien var å avlaste sentrumsgatenettet for trafikk og gi rom for miljøtiltak i det sentrale byområdet.



Figur 4.6 Reguleringsplan for Dokken og Nøstet

Tilgrensende boligområder/velforeninger engasjerte seg sterkt i planarbeidet og protesterte mot utfyllinger og økt trafikk. Det ble holdt offentlig møte i forbindelse med høringen samt separate møter med Dokken velforening, ressurs- og referansegruppen, bydelsutvalget i sentrum og brukergruppen som bestod av leietakere på havnen.

Planen ble vedtatt av bystyret i 1998. Vedtaket ble påklaget av Nøstebuktens venner og Smith Rieber Stål AS, med påstand om feil planprosess, brudd på sentrale retningslinjer og kommunens behandling av en større bedrift i området. Klagen ble ikke tatt til følge.

Krav om lovlighetskontroll ble fremmet av tre politikere i oktober 1998. Det ble ikke funnet ulovligheter i planprosessen.

4.2.3 Oppsummering av suksessfaktorer og bruk av virkemidler

Enighet om målene

Planarbeidet var i samsvar med nasjonale mål i Stortingsmelding 46 og overordnede planer i Bergen kommune. Man hadde muligheten for å etablere en moderne godshavn i Dokken – Nøstet området, uten å ødelegge den historiske havnen. Tradisjonen som sjøfarts- og havneby kunne videreføres i sentrum og man kunne utvikle en tidsmessig intermodal havn for håndtering av gods mellom skip, jernbane og veg. Havnen på Dokken Nøstet har i prinsippet forbindelse til jernbane, god kontakt til hovedvegnettet og belaster ikke sentrumsgatenettet med tungtransport.

Effektiv prosjektledelse i kommunen - samarbeid

Saken hadde høy prioritet og bred politisk støtte i kommunen og havnestyre/ havneråd. Berørte parter ble trukket inn i prosessen. Konflikter ble håndtert under vegs med alternativutredninger og kompromissløsninger som var fleksible i forhold til konflikter som kunne avklares på et senere tidspunkt, som alternative innslag til Nordnestunnelen og flytting av stållageret.

Tidspress

Tilgang på utfyllingsmasser forutsatte rask planavklaring. Langsiktig leieavtale gikk ut i 1999 og man hadde mulighet til å få frigjort verdifulle arealer på havnen. Nor - Cargo hadde sjanse til å flytte terminalen fra Minde til Dokken der en større del av transporten kunne overføres til sjø. Hurtigruten hadde behov for

en ny terminal med atskilt passasjer og gods-
håndtering.

4.3 Stavanger

4.3.1 Status havn

Stavanger havn er med sine mer enn 50 000 anløp pr år en av Norges viktigste havner. Havnen er et senter for import, eksport og videreformidling av gods til andre deler av landet.

Stavanger havn har en spesiell sentral beliggenhet i forhold til den oljerelaterte aktiviteten i Nordsjøen og er godt beskyttet mot vær og vind. Selv de største fartøyene og konstruksjonene kommer lett til kai, og alle havneavsnittene har utmerket infrastruktur i forhold til vegnettet.

Stavanger kommune har overtatt betydelige arealer fra havnevesenet. I løpet av 5-10 år regner kommunen med at det vil bare være cruiseskip og passasjerbåter som har terminalanlegg i sentrum.



Figur 4.7 Havner i Stavanger Interkommunale Havns område

Gjennom de senere år har Stavanger Interkommunale Havnevesen (SIH) utviklet seg og omfatter både Stavanger, Randaberg og Sola kommuner. Videre har SIH gått inn i et samarbeid med private aktører om utvikling av Risavika Havn, i første rekke containerhavn, men også utenriksterminal.

Risavika er nasjonal havn, og viktige havnefunksjoner er vedtatt flyttet fra sentrum til

Risavika. Risavika har ikke jernbane-
forbindelse.

Stavanger kommune har i de senere år arbeidet mye med byplan og byutviklingstiltak knyttet til sjøfronten. Det mest framtreddende eksempel er "Urban Sjøfront" der kommunen i samarbeid med "Urban Sjøfront AS", har vært pådriver gjennom et selskap, der grunneiere, utbyggere og næringsliv er representert, har utviklet visjoner så vel som konkrete planer for transformering av store deler av den sjørettete delen av den sentrumsnære Østre bydel.

Ellers har Stavanger kommune etablert den såkalte "Blå promenade" som går langs store deler av kailinjene i Stavanger sentrum. Videre er institusjoner som Oljemuseet etablert på tidligere kaiareal, og det nye konserthuset vil bli bygget i Sandvigå,

Sammenkobling av byutvikling og havneområder har skjedd i en periode på over ti år i Stavanger.

4.3.2 Eksempel: Konsekvensutredning og reguleringsplan for nytt konserthus i Sandvigå

Formålet med planen er å legge til rette for oppføring av nytt konserthus med tilhørende parkerings- og uteanlegg i tilknytning til det eksisterende musikkmiljøet i Bjergsted. Det aktuelle området for konserthus har fungert som containerhavn og ferjehavn gjennom flere tiår.

På slutten av nittitallet begynte kommunen å diskutere utvidelse av konserthusområdet og kom med planer om et nytt konserthus. Det omtalte området lå i forlengelsen av eksisterende konsertområde i Bjergsted og vurdert til å være et egnet område for konserthus dersom en kunne finne løsninger i forhold til havneinteressene. Det ble gjennomført flere studier deriblant konsekvensutredning og planarbeidet ble avsluttet med en reguleringsplan.

I februar 2006 vedtok bystyret i Stavanger finansieringsplanen og opplegget for realiseringen av konserthuset.

Vedtaket markerer slutten på en utrednings- og planleggingsprosess som startet høsten 1998.

Det markerer også innledningen til en prosjekterings- og byggeprosess. Det nye konserthuset vil stå klart til bruk i 2011.



Figur 4.8 Utsnitt av reguleringsplan for Bjergsted, konserthus og cruisekai.

En interkommunal styringsgruppe for prosjektet ble etablert i 2000. Styringsgruppens hovedoppgave var å utrede innholdet i nytt konserthus, finne fram til den rette tomten og å gjennomføre arkitektkonkurransen.

Rådmannen slutførte i 2005 forhandlingene om kjøp av tomt fra havnevesenet. Det ble oppnådd enighet om en pris på 80 mill. kroner for tomten inkludert terminalbygget for utenrikstrafikk.

I hovedsak var det følgende konflikter som var de dominerende foruten byggetekniske utfordringer:

- Naboer i nærværende boligblokker var engstelige for å miste eller få redusert utsikten til sjøen.

- Vern av gamle næringsbygg (to tidligere hermetikkfabrikker som nå fungerer blant annet som hus for kulturelle aktiviteter)
- En kombinasjon med eksisterende utenriksterminal ville føre til svært vanskelige / ikke akseptable løsninger innenfor samme området.

Forholdene til naboene når det gjaldt utsikt ble til dels ivaretatt i reguleringsprosessen.

I forbindelse med reguleringsplanarbeidet ble det nedsatt en referansegruppe og en arbeidsgruppe. For selve konserthuset var det en egen styringsgruppe der det satt personer som hadde interesse av nytt konserthus.

I referansegruppen satt interessenter fra tilliggende boligområder, næringsbygg og Statens Vegvesen pluss Havnevesenet. Stavanger kommune ved prosjektleder og byplan var representert.

I tillegg ble det holdt jevnlig samarbeidsmøter mellom kommunen og havnevesen.

I forbindelse med utarbeidelsen av konsekvensutredningen og reguleringsplan, ble det arrangert hørings- og informasjonsmøter i tråd med det plan- og bygningsloven krever.

Det hele kan karakteriseres som en åpen og inviterende planleggingsprosess.

4.3.3 Oppsummering av suksessfaktorer og bruk av virkemidler

Enighet om mål

Planene for utbygging av Bjergsted må karakteriseres som vellykket. Den utarbeidede planen virker som en god plan både i forbindelse med utbygging av konserthus og legge forholdene til rette for den havnedrift som en ønsker å opprettholde i sentrum; cruisetrafikk. Eksisterende område kunne ikke gi gode forhold for en moderne containerhavn med krav til intermodale løsninger i forhold til biltransport. (Den valgte løsning i Risavika har imidlertid ikke tilgjengelighet direkte til jernbane. Til ny godsterminal som er under bygging er avstanden omlag 15 km.) Flytting av utenriksterminalen gir muligheter for et moderne

anlegg med god plass både for biltrafikk og effektiv ferjedrift.

Samarbeid

Planleggingsprosessen har vært en nær samarbeidsprosess mellom havnevesen og byplanmyndigheter og en nærhet til politiske føringer. Det har vært politisk vilje til å finne tilfredsstillende løsninger for begge parter. Det har også vært åpenhet, informasjon og deltakelse fra andre interessenter spesielt beboere, for eksempel gjennom referansegrupper.

Økonomisk kompensasjon

Den økonomiske kompensasjon som havnevesenet fikk kunne danne grunnlag for investeringer i ny og moderne utenriksterminal i Risavika.

4.4 Oslo

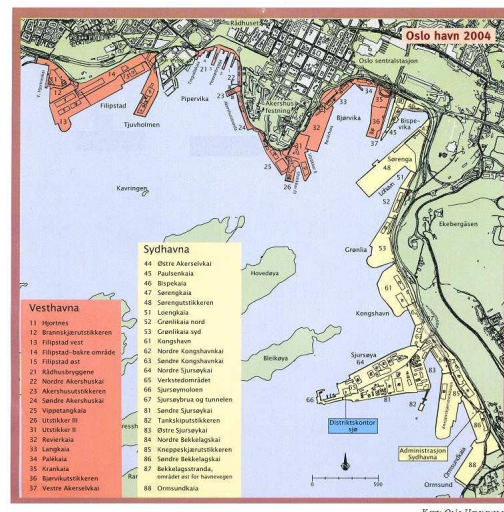
4.4.1 Status havn

Passasjer- og ferjevirkosomheten har terminaler på Hjortnes og Revierhavna/Utstikker II for utenlandsferger, og med lokale ferger og charterbåter i Pipervika og Vippetangen. Cruisetrafikken er lokalisert på Søndre Akershuskai og Revierkaia. Våtbulk og tørrbulk lastes og losses på Sjursøya. Stykkgodshåndtering, og først og fremst containervirkosomheten, gjennomgår for tiden en omfattende restrukturering. Det er etablert en moderne containerhavn lo/lo på Ormsund og overføring av containertrafikk fra Filipstad til Sjursøya er planlagt iverksatt ifra 2006/07. Øvrig stykkgodshåndtering er lokalisert i Sydhavna, dvs. området fra Kongshavn til Ormsund.

Ferjeterminalene fungerer også som terminaler for stykkgoods. Ferjetrafikken er lokalisert på Hjortnes ved innløpet til Frognerkilen og i Revierhavna sydøst for Akershus festning. Sjursøya er hovedhavn for bulk. All flytende bulk håndteres her, og størstedelen av havnas tørrbulkomslag. Tørrbulk håndteres ellers også på Filipstad og i Revierhavna.

Hele Oslo havn har god tilknytning til annen infrastruktur for samferdsel. Havnearealene i

Oslo har i dag 6 ulike tilknytninger til E18. Det er sportilknytning bl.a. til anlegget for flydrivstoff og bensin på Sjursøya.



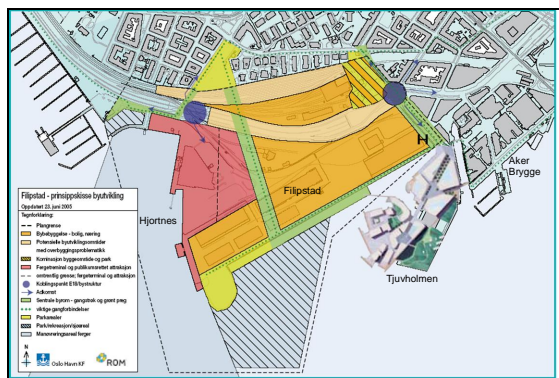
Figur 4.9 Oslo Havn i 2004

Oslo kommune v/Oslo Havn KF (HAV) eier størstedelen av landarealene innenfor havne-distriktet.

Utgangspunktet for Havne- og sjøsidedutredningen fra Oslo kommune var at byrådet i Oslo besluttet 10.09.96 å få utredet alternative strategier for alle arealene langs Oslos havne- og sjøside for å legge til rette for en politisk debatt for bruken av disse områdene. Forut for et politisk veivalg var det derfor viktig å belyse spørsmålet om man fortsatt skulle utvikle havnen innenfor byens grenser eller frigjøre havnearealer til byutvikling. Man la til grunn to muligheter, den ene at stykkgodshavnen flyttes utenfor Oslos grenser ("Fjordbyen") og den andre at Oslo havn utvikles innenfor kommunegrensen og opprettholde sine markedsandeler i forhold til de andre Østlandshavnene ("Havnebyen"). PBEs (Plan- og byingsetaten) utredning la grunnlaget for bystyrets fjordbyvedtak i 2000. Parallelt med PBEs utredning "Fjordby eller Havneby" arbeidet havnevesenet med strategiplan for Oslo. Strategiplanen ble ikke behandlet i bystyret.

Oslo havnevesens har revidert strategiplan i 2003 og den ble vedtatt av bystyret 26.11.03.

Oslo Havn KF's aktiviteter er hjemlet i bystyrets fjordbyvedtak (19.01.00), Oslo Havnestyres oppfølgingsvedtak i 2000 og revidert stra-



Figur 4.10 Hovedelementer i bystrukturen

tegiplan fra 2003. Havnestyret har imidlertid i sin strategiplan lagt til grunn at det må være symmetri mellom frigivelse av arealer og tiltrettelegging av nye og mer effektive havneområder. Oslo havnestyre mente flytting av virksomheten til en ny havn for enhetslaster ville være lite heldig. De presenterte en plan som bygde på at arealutnyttelsen kunne økes til det dobbelte ved bruk av moderne stableteknologi og annet utstyr, samt ytterligere kapasitetsøkende tiltak gjennom omdisponering av arealer. Havnevesenet viser her til Viken-rapporten, som konkluderte med at det ikke fantes realistiske alternativer til containerterminal i Oslo. Samferdselsdepartementet og Stortinget har gitt støtte til denne konklusjonen i behandlingen av NTP 2006-2015.

4.4.2 Eksempel: Hjørtnes/Filipstad

Bystyrets vedtak i tilknytning til revidert strategisk plan for Oslo Havn i 2003 omfattet Oslos sentrale sjøfront, herunder Filipstad/Hjørtnes, som inngår i de områdene bystyret vil tilrettelegge for byutvikling.

Kommuneplan 2004 angir intensjoner om utbyggingen av Fjordbyen: Filipstad angis med potensial for næringsutvikling og mer enn tusen boliger.

Inntektene fra salg av Tjuvholmen, Bjørvika og Filipstad skal finansiere erstatningsområder for havnevirksomheten. Utbyggingen vil i første omgang skje på Sjursøya. Et usikkerhetsmoment er hvor stort kapasitetsbehov som kan forventes, og om Sjursøya har kapasitet til å dekke fremtidige behov i containertrafikken.

Det klargjøres for tiden for utbygging av Filipstad. Containervirksomheten er under utflytting.

Planlegging av byutviklingen i området er igangsatt i regi av Oslo Havn KF sammen med NSB v/ROM Eiendomsutvikling as. Et parallelloppdrag ble gjennomført høsten 2005. Plan- og bygningsetaten har også igangsatt planarbeid på Filipstad. Etaten har våren 2006 gjennomført en alternativstudie.

Også utviklingen av Filipstad er gjenstand for stor interesse og innlegg i dagspressen. Det er bl.a. blitt fremholdt at andre deler av Fjordbyen enn Filipstad bør bygges ut først av hensyn til konkurransen mellom de ulike prosjektene. Norske Arkitekters Landsforbund frykter at boligmarkedet i hovedstaden ikke kan absorbere flere store utbygginger over kort tid. Filipstad bør i påvente av Bjørvikautbyggingen, bygges ut til park.

Det er innført nye bestemmelser om sikring av kaiarealer hvor skip til og fra utlandet legger til, med bl.a. høye gjerder. Enkelte blant annet Oslo Byes Vel har på den bakgrunn tatt til orde for at cruiseskip- og fergetrafikken på Vippetangen og Revierkaia bør flyttes til Filipstad for å frigjøre disse områdene før en ny ferjehavn kan etableres i Kongshavn. Dette er imidlertid ikke lenger en aktuell problemstilling fordi bystyret vedtok 27.08.03 en delt ferjeterminal-løsning mellom Hjørtnes og Revierkaia.

Andre innlegg i dagspressen har rettet seg mot Oslo Havns og ROMs utbyggingsstrategi for Filipstad. Kritikerne mener prosessen gir kortsiktige løsninger som ikke tjener byen i et lengre perspektiv. Disse ønsker en større andel av arealene brukt til fellesområder som f.eks. parker, idretts- og kulturarenaer.

4.4.3 Oppsummering av suksessfaktorer og bruk av virkemidler

Økonomiske forhold

På Filipstad pågår planprosessen, og kan derfor på det nåværende tidspunkt, verken karakteriseres som vellykket eller mindre vellykket. Det er fortsatt forhandlinger mellom HAV og ROM eiendom på den ene siden og

Oslo kommune på den andre om forutsetningene for utbyggingen.

Det positive for fjordbyutviklingen er at containervirksomheten fases ut. Sjursøya bygges ut for å sikre tilsvarende kapasitet, jfr. symmetrikravet. Dermed er spørsmålet om alternativ lokalisering løst så langt, og Filipstadtomta kan frigjøres til byutvikling. Det som fremdeles ikke er løst, er i hvilket omfang salgsprisen skal styre forutsetningene for tomteutviklingen, en uenighet som utspiller seg gjennom planprosesser hvor aktørene i stor grad arbeider hver for seg med forskjellige mål. Denne uenigheten kan være ytterligere forsterket med havnelovens bindinger vedrørende bruk av inntekter fra salg av havneeiendommer.

Det er imidlertid lagt opp til en fremdrift som kan innebære at de strategiske valg i denne forbindelse blir truffet ved årsskiftet 2006/2007 gjennom bystyrets behandling av planprogram for Filipstadutbyggingen.

Mål og visjon for området

Det helt grunnleggende, etter vårt synspunkt, er derfor at byutviklingsprosjekter i havneområder bør igangsettes først når planmyndigheten fullt ut deler en visjon for utviklingen med grunneierne og driftsenheter på tomten. En slik visjon bør generelt inkludere en tydelig strategisk løsning som også gir incitament for grunneiere og bedrifter i havnen. Visjonen utvikles med basis i en samfunnsøkonomisk vurdering slik at verdiskaping og andre viktige verdier for samfunnet ivaretas.

Dersom man ikke lykkes med å etablere en slik enighet i en tidlig fase, må planmyndighetene forberede seg på en planprosess som er preget av konflikter, med større usikkerhet om utfallet og større bruk av planressurser og tid enn ønskelig. En gjennomgående, politisk representasjon i aktuelle organer som kan sikre implementering av bystyrets flertallsvedtak, er ett virkemiddel for å forebygge dette.

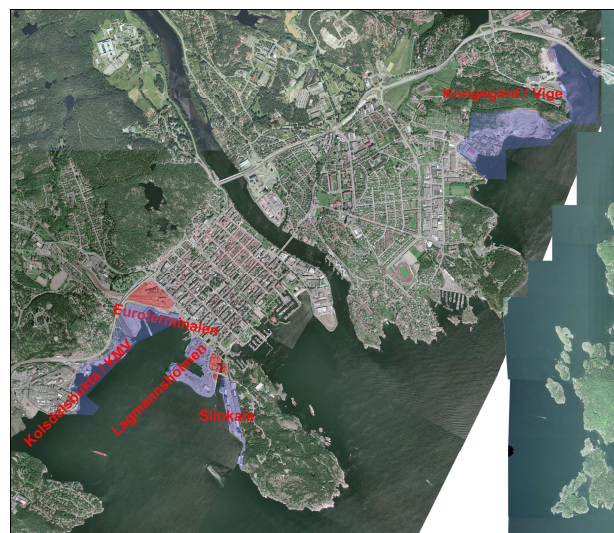
4.5 Kristiansand

4.5.1 Status havn

Kristiansand havn har 3 hovedhavneavsnitt. Disse er Silokaia, Konteinerhavna og Ferge-terminalen, og alle ligger i forlengelsen av kvadraturen, Kristiansands bysenter. Havna i Kristiansand er en vital del av byen, og har vært det siden byen ble grunnlagt i 1641. I dag er havna intermodal, og tilpasset infrastrukturen i Kristiansand.

Silokaia ligger på et naturlig avgrenset område av Odderøya og utgjør den sørlige delen av havna i Kristiansand. Silokaia er stykkgodshavn og bulkhavn for olje, sement og korn mm. Silokaia er også cruisehavn for Kristiansand.

Lagmannsholmen med tilstøtende arealer er først og fremst Kristiansands kontainerhavn, men mottar også noe stykkgoods. Havneavsnittet ligger tett i tilknytning til bysenteret.



Figur 4.11 Kristiansand havn

Fergeterminalen ligger i umiddelbar nærhet til kvadraturen i havnas nordre del. Trailer-, bil- og passasjertrafikk fraktes herfra med båt til Danmark, Sverige og England. Det er betydelig godstrafikk over denne delen av havna.

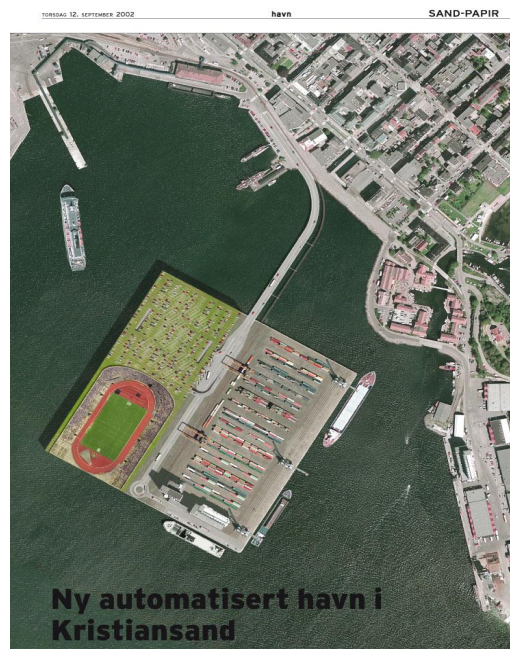
Det er også noen *private industrihavner* i Kristiansand. Disse ligger i tilknytning til store industribedrifter. De viktigste er Elkem og FalconBridge,

Den 18.6.2003 vedtok Kristiansand Bystyre å flytte deler virksomheten på Silokaia og virksomheten på kontainerhavna ut av sentrum. Virksomheten på Silokaia ble lokalisert til Kongsgård/Vige, og flyttingen skal være gjennomført innen 2007. Kontainerhavna ble lokalisert til Kolsdalsbukta/KMV. Tidshorizonten på den fysiske flyttingen av Kontainerhavna er avhengig av flere faktorer, og er ikke endelig fastsatt.

Det er to grunner til at dette grepet ble gjort. Først og fremst ligger tanken om at Kristiansand Havn på kort og lang sikt skal være en internasjonal intermodal knutepunkthavn. For det andre vil den fremtidige havna være intermodal, med direkte påkobling til bane og stamvei (E18).

Flytting av virksomheten på silokaia og kontainerhavna frigjør også store arealer til byutvikling i sentrum. Havna har tidligere vært et åpent område der byens befolkning fritt kunne bevege seg. De siste 30 årene har større enheter, mer trafikk og anti-terroriltak gradvis gjort havna tilnærmet utilgjengelig. Bystyrets vedtak om å flytte havna ut av sentrum "tar havna tilbake til byen".

I forbindelse med Arkitekturdagen i 2002 ble KAP og Space Group engasjert til å se på Kristiansand, inklusiv havneområdene, med nye øyne. Resultatene fra arkitekturdagen 2002 blir brukt som innspill til dagens diskusjon om havnefronten i Kristiansand.



Figur 4.12 Utdrag fra Space Groups "Sandpapir"

4.5.2 Eksempel: Kristiansand havn - lokalisering av funksjoner.

Trafikkhavna i Kristiansand har i generasjoner hatt sitt hovedanlegg i Vestre havn, Kvadraturens vestre sjøfront. Her er flere fergeforbindelser, container, stykkgoods og bulk lokalisert. Samtlige havneavsnitt er jernbanebetjent eller kan ved enkle tiltak bli det. De søndre avsnittene er avhengig av å bruke deler av Kvadraturens gatenett.

Vestre havn avskjærer byen fra sjøen både arealmessig og trafikkmessig. Dette er blitt særlig tydeliggjort siste år grunnet avgjerdning knyttet til terrorsikring.

I 2000 ble det satt i gang en utredning for å vurdere ulike alternativer for utvikling av havna. Bakgrunnen var Bystyrets ønske om å legge til rette arealreserver for en kort- og langsiktig utvikling av Kristiansand havn som en internasjonal intermodal knutepunkt-havn med plass til nye virksomheter og god tilknytning til vei og bane. Det var også et ønske om å åpne sjøfronten for annen byutvikling samt fjerne tungtrafikk fra gatenettet.

Konsulentfirmaene Asplan Viak As og ECON ble engasjert til å utrede planmessige mulighe-

ter og økonomi. En rapport ble sendt ut på høring i 2001. På bakgrunn av høringsuttalelsene var det nødvendig å gjøre tilleggsutredninger før saken ble tatt opptil politisk sluttbehandling.

Til dette arbeidet meldte Elkem sin interesse. Elkem ønsket sin industrihavn på Fiskaa verk vurdert som en alternativ hovedhavn sammen med naboeiendommen Lumber. Kommunen aksepterte dette som et utredningsalternativ.

Ny rapport ble sendt ut på høring i 2003. Utredningen redegjorde for 6 alternativer innen 3 hovedgrupper:

- Havn i sentrum.
- Delvis fristilling av Vestre havn.
- Byutvikling.

Samtlige alternativer forutsetter at ferge, cruise og drivstoffterminalen forblir i Vestre havn.

Kommunen valgte tross dårligere økonomi alternativet Byutvikling med flytting av containerterminalen til KVM-området. Stykkogds, silo og bulk forutsettes flyttet til kongsgård /Vige. Bakgrunnen for valget var anbefalinger fra Jernbaneverket, Statens vegvesen og Kystverket. KVM-området har jernbaneforbindelse og vil få en ny direkte forbindelse til E18/E39 i toplankryss.

En annen viktig forutsetning var at økonomien i prosjektet kan vesentlig forbedres ved et samarbeid med Falconbridge på naboarealet. I tillegg vil bygging av E39 i ny tunneltrase tilføre prosjektet store steinmasser til lav kostnad. Flytting til Fiskaa/Lumber ble vurdert som uaktuell grunnet økonomi og eierforhold.

Stykkogds, silo og bulk skal flyttes fra Silokaia til Kongsgård /Vige i 2007. Nytt konserthus på Silokaia er finansiert og skal stå ferdig i 2010.

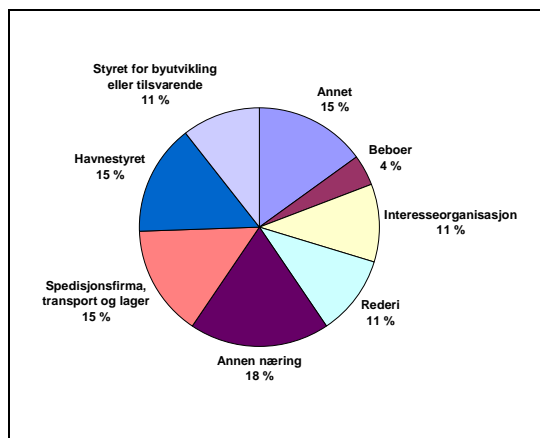
4.6 Ulike brukeres syn på bruk av havneområder – spørreundersøkelse

Det ble i februar 2006 gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge hvilke synspunkter ulike interessegruppers bruk av havneområder i sentrum. Det ble sendt ut spørsmål til

330 personer fra firma, interessegrupper, politikere og andre i byene Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo. Det var en svarprosent på 32%. Det varierte fra 15 til 30 svar fra de forskjellige byene. Undersøkelsen var ikke ment som noen representativ meningsmåling, men gjennomført for å få fram ulike synspunkter. Når det gjelder de kvalitative svarene, er de presentert for hver enkelt by.

De ulike brukergrupper er delt inn i "havn" som omfatter rederier, spedisjonsfirmaer og havnestyremedlemmer, disse utgjør 41% av svarene. "By" som omfatter produksjon og bearbeiding, kontor, handel, serveringssteder, hotell, kultur, beboere, styret for byutvikling eller tilsvarende, interesseorganisasjon og annet, utgjør 59 % av svarene.

77 % av de som svarte mente det hadde vært en positiv utvikling av de sentrumsnære havneområdene de siste årene.



Figur 4.13 Ulike brukergrupper som inngår i undersøkelsen i alt 108 svar.

Respondentene mente at viktige aktiviteter for havneområder, er

- lokale passasjerbåter og ferjer
- cruiseskip
- hurtigruta og utenlandske ferjer
- handel, serveringssted og rekreasjon og friområder
- allmenn tilgjengelighet til havneområder
- kollektivtransport

Som mindre viktige for havneområdene svarte man:

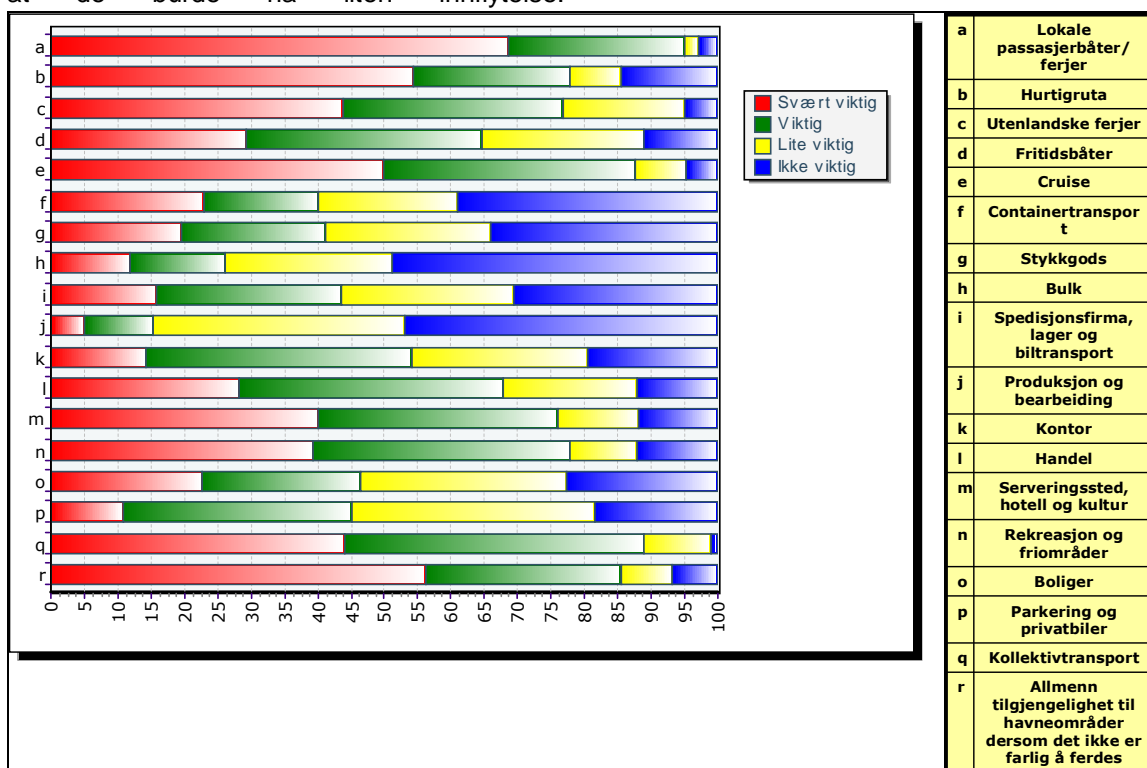
- containertransport og bulk
- produksjon og bearbeiding

Følgende ble karakterisert sånn midt på treet:

- boliger
- kontor
- parkering privatbiler
- spedisjonsfirma og lager.

Når det gjaldt beslutningsmyndighet om utviklingen av sentrumsnære sjøarealer, mente om lag 65 % at både byplanmyndigheter og havnemyndigheter er viktige. Hele 90 % mente at samarbeid mellom er svært viktige.

De spurte mente at andre aktører som burde ha innflytelse er befolkning, bybrukere og næringsdrivende innen transport, lager, handel og serveringsbransjen. Når det gjaldt kontor næringsen og eiendomsutviklere, så mente man at de burde ha liten innflytelse.



Figur 4.14 "Hvilke funksjoner/ aktiviteter synes du er viktig i havneområder i sentrum?"

4.7 Oppsummering av åpne svar

4.7.1 Trondheim

"Havne-gruppen" er en sammensatt gruppe med ulik tilnærming. Flere peker på positive forbedringer av infrastruktur, kaier og bygninger, mens andre synes det er positivt at havna brukes til flere formål. Flere peker på problemer med lagring av container og last for ro-ro skip (små områder og lang avstand) og manglende parkeringsplasser for lastebiler. Flere synes det er for mye byutvikling og uklart hva kommune vil med havna. Det pekes på behov for bedre tilrettelegging for persontrafikk (trolig gående) i form av klarere skille mot biltrafikk, bedre gangvegsystem mot sentrum og bedre overgang til buss. En har svaret at havna (trolig Brattøra) bør tilrettelegges for passasjertrafikk, og godstrafikk flyttes ut av sentrum.

"By-gruppen" er også meget sammensatt og med svar som peker i ulike retninger. Flere peker på at det er positivt at havna er tatt i bruk til flere formål. Enkelte mener det er negativt at store områder brukes til containerlagring. Enkelte mener det er for mye ikke-havnerelatert virksomhet i havneområde, mens andre mener det er viktig å videreutvikle både arbeidsplasser, hoteller, aktivitetstiltak, bad, akvarium etc.

4.7.2 Bergen

Mange av de som har tilknytning til havnen er positive til utvidelsen, opprustingen og forbedringen som har skjedd i havneområdene. Denne gruppen mener havnen bør sikres og videreutvikles i sentrum. Boliger i tilknytning til havneaktivitet synes å være konfliktfylt.

Næringsdrivende og byens innbyggere for øvrig gir uttrykk for ønske om en mer bymessig utvikling av havneområdene både til næring, kultur og rekreasjon. Svarene er litt mer nyanseerte når det gjelder boliger. Flere mener havnen bør flyttes utenfor bysentrum, men til et sted med god forbindelse mellom vei/jernbane/fly/ båt. Argumenter som benyttes er at godshavnen i sentrum blir for liten på lang sikt, den medfører trafikk i sentrum, og sikker-

hetsgjerdene hindrer allmennhetens tilgjengelighet til kaiene. Tilrettelegging av cruistrafikk i sentrum er ønskelig. Behovet for langsiktig planlegging påpekes av flere.

4.7.3 Stavanger

Mange av de som har tilknytning til havnen er positive til utvikling av containerhavn i Risavika og opprustingen og forbedringen som har skjedd i havneområdene for eksempel med "Blå promenade". Videre gir noen også arrangementer av festivaler positiv omtale. Som negativt nevnes sikkerhetsgjerdene og press for å få til boligbygging for nær havneaktiviteter.

Næringsdrivende og byens innbyggere for øvrig gir uttrykk for at det har vært en positiv utvikling av byen fra godshavn til en publikumsvennlig byhavn. Elementer som "Blå promenade", oljemuseet, torg og fiskehandel, serveringssteder og småbåthavn nevnes som positive elementer. Det er viktig at havnen forblir en brukshavn, og ikke bare et utstillingsvindu. Det blir også påpekt at boligbygging nær havneområdene skaper en viss trygghet i forhold til ferdsel.

Som negativt blir trukket fram støy fra cruiseskip og festivaler, selv om det siste ikke har noe å gjøre med havnevirksomheten. Det oppfattes også av noen uheldig å avsette store områder til parkering for personbiler.

4.7.4 Oslo

Brukerne og de som representerer eiere av havnen fremhever som positivt utviklingen av havnen som både trafikkområde og endringsarena. Mange av disse uttrykker likevel en frustrasjon over at trafikale hensyn ikke synes tilstrekkelig vektlagt av planmyndigheten, og det tas til orde for en balansert utvikling fremover.

De øvrige respondentene har svært sammensatt syn på hva som har vært positivt i utviklingen de senere år. Sanering av gamle havneområder og mer publikumstilgjengelighet fremholdes som positivt, men også at havnens brukere får bedre og avklarte arbeidsforhold. Det synes som om de som støtter begge "sider" i striden om havnens utvikling er frustrerte over manglende avklaringer og motpar-

tens fremganger. Det kommer også kritisk syn på den form de nye byområdene får. Også blant disse respondentene fremholdes delt utvikling som nødvendig og ønskelig, men en overvekt av svarene fremholder at allmennhetens behov og et variert, levende havneområde med menneskevennlige kvaliteter må tilstrebes i utviklingen fremover.

4.7.5 Kristiansand

De som er tilknyttet havna er enig i grepet Kristiansand Bystyre har gjort om å legge havna utenfor bysenteret. Dette var etterlengtet fordi flyttingen gir rom for at havna kan utvikle seg. Press på havnearealene for annen bruk vil i praksis forsvinne, fordi arealene åpnes for urbanisering.

De som er tilknyttet by trekker frem viktigheten av at transformasjonsområdene blir tilgjengelig for allmennheten, og at det utvikles gode områder å ferdes i langs sjøen. Gravane (Fiskebrygga) er et eksempel på et godt utviklet område som trekkes frem i undersøkelsen. Videre fremheves gode trafikkløsninger som et vesentlig og viktig tema. Av negative tilbakemeldinger fokuseres det på at også fergeterminalen burde vært flyttet ut av sentrum, og at fergene forurenses med støy og eksos.

5 LOVERK OG ORGANISERING AV HAVNER

5.1.1 Kommunal havnedrift.

I en offentlig, kommunal havnedrift må det i stor utstrekning utøves offentlig forvaltningsmyndighet på ulike områder. I tillegg forutsetter en konkurransedyktig, og for brukerne hensiktsmessig og kostnadseffektiv havnedrift, at havnens driftsmessige oppgaver i det alt vesentlige ivaretas ved bruk av samme type bedriftsøkonomiske prinsipper havnens brukere selv legger til grunn i sin virksomhet. Det er bruken av slike bedriftsøkonomiske prinsipper man sikter til når man snakker om at kommunens offentlige havnedrift også er forretningsdrift.

Oslo Havn KF og Kristiansand Havn KF er blitt organisert som kommunale foretak. Når denne organisasjonsformen brukes for havnene er havneforetakene en del av kommunen og ikke selvstendige rettssubjekter. Det er kommunen som fullt ut er ansvarlig for det kommunale foretakets forpliktelser. Slike kommunale foretak kan dermed ikke gå konkurs, og det er kommunen som må dekke eventuelle underskudd i havnekassene. Nettopp dette siste er også ellers ordningen for kommunale havner, uten hensyn til hvordan de er organisert.

Kommunestyret vil være det kommunale foretakets øverste organ, og kommunestyret har normalt både instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor havnestyret. I vårt tilfelle vil imidlertid de bestemmelser som er fastsatt ved forskrift i medhold av havne- og farvannslovens § 17, sjette ledd om utvidet myndighet for havnestyrene i Oslo og Kristiansand begrense kommunestyrets myndighet i relasjon til disse havnestyrene.

Det er verd å merke seg at instruksjons- og omgjøringsmyndigheten overfor havnestyrets beslutninger ikke tilkommer kommunens administrative ledelse (se kommunelovens § 72, første ledd). Riktignok kan kommunens administrative ledelse instruere havnestyret til

ikke å iverksette vedtak, dersom den administrative ledelsen i kommunen ønsker å forelegge vedtaket for kommunestyret med sin egen innstilling (kommunelovens § 72, første ledds annet punktum).

Mens Oslo Havn KF har en tradisjonell organisering, har man i Kristiansand opprettet det kommunale havneforetaket med et "havneråd" plassert i organisasjonskartet mellom foretaksstyret og kommunestyret. Det kan reises spørsmål om dette havnerådets status, men det ser ut som om havnestyret fungerer som et vanlig styre i et kommunalt foretak.

Stavanger Interkommunale Havn, Bergen og Omland Havn og Trondheimsfjordens Interkommunale Havn er opprettet som interkommunale samarbeider. Mens både Stavanger og Trondheim har fått vedtekter som klart fastslår at de to havnesamarbeider er opprettet som selvstendige rettssubjekter etter loven om interkommunale selskap (IKS), har Bergen og Omland Havn stort sett fortsatt den stiftelsesavtale som ble brukt da samarbeidet ble opprettet i 1989 – 1990.

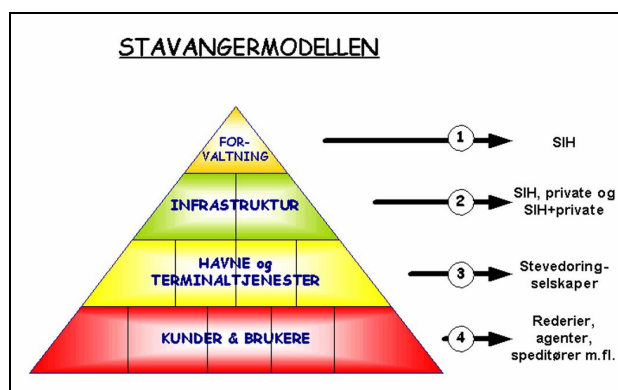
Organisasjonsmodellen likner for øvrig mye på aksjeselskapsmodellen og er blant annet ment å skulle være et alternativ til denne for kommunene. Loven om interkommunale selskaper fastlegger at selskapets øverste organ er representantskapet, som i interkommunale havnesamarbeider gjerne får navnet havnerådet. Dette havnerådet skal sammensettes av representanter for eierkommunene. Havnerådet er de samarbeidende kommunenes eget organ, og eierkommunene kan bare gjøre sin innflytelse gjeldende i selskapet gjennom sine representanter i havnerådet.

Havnerådet (representantskapet) velger et havnestyre, og dette kan sammensettes fritt, dog med den reservasjon at det i dette organet må finnes minst 40% av hvert kjønn. Ofte vil havnerådet velge folk til styret helt uavhengig av hvilke kommuner disse er bosatt i. Det er i utgangspunktet ikke meningen at styremedlemmene skal representere samarbeidskommuner, men arbeide for selskapet som sådan.

Det interkommunale havneselskapet blir selv eier av sine egne aktiva, nå det enten anskaffer slike selv ved kjøp eller på annen måte, eller får overført aktiva fra samarbeidskommu-

nene. Så lenge havneselskapet respekterer de begrensninger havne- og farvannsloven inneholder for bruken av havnekassens midler, kan det interkommunale havneselskapet bruke disse aktiva til hva selskapet finner tjenlig. Det er for eksempel intet i veien for at et interkommunalt havneselskap går tungt inn i andre aksjeselskap som driver med havnevirksomhet. Dette er blant annet lagt til grunn i det systemet som kalles "Stavanger-modellen" og som man har startet opp organiseringen av i Stavanger interkommunale havn.

Stavangermodellen bygger på at man skiller ut det man kaller "forretningsdrift" og plasserer disse funksjoner i aksjeselskap. I det interkommunale selskapet etablert etter Lov om interkommunale selskap av 29. januar 1999 nr. 6, beholdes hele eller deler av eierfunksjoner i aksjeselskaper som driver den praktiske delen av havnevirksomheten. Den delen av havnevirksomheten som gjelder offentlig myndighetsutøvelse beholdes intakt i det interkommunale selskapets styringsorganer.



Figur 5.1 Stavangermodellen

Interkommunale selskaper etter loven om slike selskaper kan bare etableres av kommuner og fylkeskommuner, og bare kommuner og fylkeskommuner kan være deleiere i slike selskaper. Noe av poenget med "Stavangermodellen" må være at man som et interkommunalt selskap, gjennom å etablere aksjeselskaper på driftssiden, kan gå sammen med private interesser om selve driften av havnene. Dette vil kunne gi store fordeler i ressursutnyttelsen, effektiviteten og fleksibiliteten i havnevirksomhetens drift.

5.1.2 Havnekassen.

Det norske havneavgiftssystemet bygger som nevnt på et prinsipp om brukerbetalt selvfinansiering. Havnene skal normalt drives for brukernes regning, uten tilskudd fra stat eller kommune. Havnens inntekter skal brukes til å dekke de løpende utgifter og driftskostnader. Havnenes inntekter skal også brukes til å dekke kapitalkostnader i form av renter og avdrag på lån som er tatt opp i forbindelse med investeringer i havnen. I tillegg kan havnen bruke sine inntekter til å bygge opp fonds for anskaffelse og vedlikehold av realkapital.

Havnekassens midler kan bare brukes til det som i loven er benevnt "havneformål". Dette vil også si at eiendommer og arealer som påviselig er anskaffet for havnekassens midler er tilordnet havnekassen og bare kan brukes til havneformål. Ofte vil denne regelen oppfattes som en "frysing" av utviklingen i en kommune, og etter hvert bli ganske umulig å forholde seg til.

Havne- og farvannslovens bestemmelse i § 23, nest siste ledds første punktum er imidlertid aldri blitt oppfattet som et entydig forbud mot å røre eiendommer og arealer tilordnet havnekassen. Etter et surrogatsynspunkt er tanken at havnekassens samlede verdier ikke skal minke som følge av at verdiene brukes til formål som ikke er havneformål. Ut fra denne tanken har man tillatt at arealer og eiendommer tas ut av havnekassen for å brukes til annet enn havneformål, dersom havnekassen samtidig tilføres en kompensasjon for disse verdier.

Beslutningen om en bygging av opera i Bjørvika i Oslo og de planer om byutvikling som er knyttet opp til denne utbyggingen, medførte at arealer som ble benyttet til havneformål i Oslo Havn måtte omreguleres til andre formål. Oslo Havns havnekasse er tilordnet betydelige arealer som var planlagt brukt til denne utbyggingen. Regjeringen mente at Oslo Havn måtte få anledning til å opptre som ordinær grunneier i denne byutviklingen, og derved få anledning til å realisere de betydelige verdier eiendommene har.

Også i mange andre storbyområder ligger forholdene til rette for en tilsvarende omregulering av arealer tilordnet havnekassen.

Den nye bestemmelsen gir departementet en hjemmel til å fastsette at eiendommer og andre aktiva som inngår i en havnekasse, i særlige tilfeller og på nærmere vilkår skal kunne disponeres eller for øvrig kunne benyttes til investeringer til andre formål enn havneformål. Det er forutsatt at slike engasjementer fra en havnekasses side skal skje innenfor rammen av aksjeselskapsmodellen for på denne måten blant annet å begrense risikoen ved havnekassens engasjement. Det er samtidig forutsatt at de verdier som genereres ved slik bruk av havnekassens midler blir tilført havnekassen. Bestemmelsen gjør det mulig å omdisponere eiendommer fra havneformål til andre formål uten at transaksjonen har noen direkte økonomiske konsekvenser for havnekassen.

Når det gjelder instruksjonsmyndigheten, finnes utgangspunktet i den hovedregel som er satt inn i kommunelovens § 6. Etter denne bestemmelsen har kommunestyret, som kommunens øverste organ full instruksjonsmyndighet overfor underliggende folkevalgte organer i kraft av det å være delegerende myndighet.

Havneplaner og planer etter plan- og bygningslov

Havneplanleggingen forutsettes å være en del av kommunens normale planlegging. Som vi har sett er henvisningene i havne- og farvannsloven til slik planlegging uten selvstendig rettslig betydning. De viser egentlig bare videre til de bestemmelser som finnes i plan- og bygningsloven, blant annet i kapitlene IV (Planlegging på riksnivå), V (Fylkesplanleggingen), VI (Kommune-planleggingen) og VII (Reguleringsplanen).

Tradisjonelt har havneplanleggingen vært håndtert av kommunale havnemyndigheter og er ofte blitt oppfattet som et spørsmål om havnens fysiske muligheter for areal- og kaiutvikling. Våre dagers havneplanlegging berører imidlertid i langt større grad enn tidligere også andre kommunale sektors arbeidsområder, og dette stiller også andre krav til utarbeidelsen av havneplanen enn man gjorde tidligere. Bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 9-2 er derfor sentral også når det gjelder havneplanleggingen. I denne bestemmelsen er det fastlagt at det er øverste

administrative ledelse i kommunen som har ansvaret for at det finnes kapasitet og muligheter i den kommunale forvaltningen for å håndtere havneplanarbeidet.

I tillegg til at kommunens administrative ledelse har det nevnte ansvaret har denne ledelsen også ansvaret for at planarbeidet er kjent i kommunens ulike etater og sektorer, og at det organiseres en prosess der alle de berørte sektorene kan delta aktivt i planarbeidet og får muligheter til å påvirke dette. Det skal understrekes at dette gjelder både når det er tale om havneplaner og når det gjelder andre planer som kan ha interesse for havnesektoren. Den planansvarlige må sørge for å innhente opplysninger og innspill fra alle berørte og mulige berørte sektorer.

Havneplanleggingen følger plan- og bygningslovens system fullt ut, der det er tale om konsekvensutredninger, høringer og sektorer- og samarbeid. Havneplaner, som for eksempel er vedtatt av havnestyret eller andre i kommunen, ikke nødvendigvis er bindende. Som nevnt skal havneplanleggingen foregå etter plan- og bygningslovens system. Etter dette må en havneplan normalt anses for å være en kommunedelplan for et virksomhetsområde.

Denne type planer er etter plan- og bygningslovens system sektorplaner, og gir ingen juridisk binding for arealbruken før denne er fastlagt i en arealplan. Havneplanens forslag til arealbruk og utbygging må betraktes som havnefaglige innspill til arealplanleggingen i kommunen. Dette vil også gjelde dersom kommunens havneplan ikke bare omfatter en havn, men også tar opp til drøftelse mer langsiktige strategier for utbygging. Først når havnene og de tilgrensende arealene inngår i en fastsatt reguleringsplan vil den planlagte arealbruken være bindende.

6 KONKLUSJONER, UTFORDRINGER OG VIRKEMIDLER

6.1 Fysiske forhold

6.1.1 Utvikling av moderne gods- / containerhavner

Tyngre havnevirksomhet som bulktransport er i stor grad trukket vekk fra bysentrum. Svært ofte er havneområder i de sentrale deler, som også ofte er den historiske del av sentrum, svært lite egnet for tyngre havnevirksomhet, og derfor er det gjerne lett å bli enige om etablering av annen virksomhet eksempelvis som i Kristiansand.

Containerhavner flyttes ut fra bysentrum dersom det er reelle og egnede lokaliseringalternativer og forholdene i sentrum er vanskelige for å få til en moderne containerhavn. Dette er tilfellet i Stavanger og Kristiansand. Moderne havner utvikler seg til intermodale knutepunkter med god tilgang til overordnet vegnett og til dels med jernbanetilnytning. Trønderterminalen og Dokken i Bergen er eksempler på at noen satser i relativt sentrale deler av byen. Trønderterminalen kan bli en godt utviklet intermodal havn, og i nyhavna Kristiansand. Sjursøya i Oslo har jernbanetilnytning og bruker tog til frakt av flybensin til Gardemoen. De satser primært på transport med bil fordi det meste av godset skal regionalt og biltransport blir den mest kostnadseffektive løsning. Bergen har i dag mindre god tilknytning til jernbane og i Stavanger ligger ny jernbaneterminal et godt stykke unna. Tilknytningen til overordnet vegnett er eller planlagt til å bli god for alle de aktuelle havnene.

Det er forventet sterk vekst i containertrafikken, muligens en dobling i løpet av ti år. Moderne containerhavn er plasskrevende. Muligens kan Bergen dersom de utvikler en havn med bedre jernbanetilnytning, få arealbegrensninger en gang i fremtiden. Sjursøya som containerhavn

ses også i et perspektiv på 15 – 20 år før man må finne andre løsninger.

Stavanger og Bergen er avhengig av relativt store investeringer for å oppnå god jernbanetilnytning. Disse investeringene må ses i en nytte kostnad sammenheng.

Når det gjelder utviklingen av havnene, vil det foruten investeringen i selve havneområdet, ofte være behov for forbedringer av infrastruktur som jernbane og veg. En mulighet er at samferdselsmyndighetene eventuelt sammen med havnemyndigheten stiller midler til rådighet for å tilrettelegge formålstjenlig infrastruktur.

6.1.2 Transformasjon – byggeområder

Det er et sterkt press for byutvikling i sentrumsnære havneområder. Attraktive utbyggingsområder ved sjøfront har god beliggenhet og høye omsetningspriser. Utbyggere ønsker å etablere bygg for boliger, kontorer, restaurantbransjen, kultur og butikker. Eksempelvis planlegger eller bygger Oslo, Kristiansand og Stavanger opera og konserthus i gamle havneområder. Alle byene har bolig- og forretningsprosjekter i slike områder og etterspørselen er stor.

Byplanmessig (miljømessig, byøkologisk) kan det være viktig med boligutbygging i stedet for havnevirksomhet i sentrumsnære områder for å begrense biltrafikk og andre miljølempere som støy og utslipp fra skip. I mange tilfeller kan dette være en bedre samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk utnyttelse av havneareal.

En bebyggelse langs kaifronten bør ikke hindre sjøatkomsten for allmennheten fysisk eller visuelt. Fra flere av byene er det påpekt viktigheten at sentrumsnære sjørettede arealer blir tilrettelagt for allmennheten. Videre legges det vekt på at havnearealer ikke uten videre bør bygges ut til boligformål, men kunne disponeres til fremtidige næringsbygg. I Trondheim har disse argumentene ført til at man på Brattøra har besluttet å holde boliger i en viss avstand fra kaifronten. Nærings-/kontorbygg blir brukt som buffere mellom boligbebyggelse og havnevirksomhet.

6.1.3 Tilgjengelige sjøområder

Mange i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at tilgjengelighet til sjø for byens befolkning er et høyt prioritert gode. Tradisjonelt har det fra eldre tider vært meget god tilgjengelighet til sjø i byenes sentrum. Gjennom økt transport over havnen i løpet av de siste tiårene ble større deler av havnen beslaglagt for godshåndtering. I den senere tid har moderniseringen av godshåndtering, spesielt containertransporten, ført til mindre beslaglegging av kaifrontene. Dette har åpnet for muligheter for etablering av annen aktivitet. Det blir trukket fram at det er viktig at ny utbygging og tilrettelegging enten det er nybygg eller friområder, skjer slik at det sikrer allmennheten tilgang til sjøen i sentrumsområdene.

ISPS retningslinjene setter betydelige begrensninger på folks ferdsel langs kailinjene i bysentrum fordi områder med internasjonale anløp må inngjerdes. Bergen havn har spesielt merket hvordan store områder blir berørt og lukket for allmenn ferdsel, pluss at det lett bli et estetisk negativt innslag. I Stavanger arbeider man med temporære løsninger, slik at områdene ofte vil være tilgjengelig. Denne inngjerdingen kan også bidra til å skyve internasjonale anløp ut fra bysentrum. Dette er kanskje bra for ferjetrafikken som fører til økt biltrafikk gjennom sentrum, men er selvsagt ingen god løsning for cruisetrafikken.

Havneareal i sentrum gjøres ofte tilgjengelig for bevertningssteder, festivalområder etc. og dette skaper en levende by, men kan utsette grupper for ulemper slikt som støy. Kommunen bør sørge for at slik aktivitet skjer i akseptable former.

6.1.4 Persontrafikk med båt til sentrum

Persontrafikken som kommer med lokalbåter som ferger, hurtigbåter og sightseeingbåter til sentrum blir opplevd som positivt både av trafikantene og andre bybrukere.

Gjestehavn for fritidsbåter legges ofte i bysentrum.

Mange mener at cruisehavnen bør ligge i bysentrum. Passasjerer ønsker kort, gjerne

gangavstand, til bysentrum. Forretningsstanden vil gjerne ha kunder.

6.2 Plan- og beslutningsprosess

6.2.1 Felles mål og plan

Erfaringer fra byene viser at det er viktig at byplan- og havnemyndigheter har felles mål og visjon for utvikling av potensielle områder. Skal en lykkes med byplanleggingen, må de impliserte trekke i samme retning. Det kan utarbeides kommunedelplaner for havneområdene slik Bergen er i gang med sommeren 2006. Havneplaner er ikke juridisk bindende med mindre den fremmes som en kommunedelplan..

Aktivt engasjement fra havn og byplanavdeling er viktig for å få vedtatt planer. For eksempel i Trondheim har havnevesenet vært aktivt med i utredninger og som deltaker i prosjektutvikling, bl.a. gjennom strategiske oppkjøp av eiendommer. Byplanavdelingen i Trondheim har over lang tid arbeidet for å utrede og markedsføre byutviklingsmuligheter på Brattøra.

Tidspress kan føre til rask planavklaring. I Bergen førte tilgang på utfyllingsmasse til rask planavklaring. Byutviklingsprosjekter er ofte lettere å bli enige når arealer er uegnet for havnevirksomhet. I Stavanger egnet ikke den nye konserthustomta seg lenger til containerhavn.

Om en ikke oppnår enighet om målene, kan det lett bli konflikter i planprosessene noe som en dessverre opplever i Oslo ved planlegging av Filipstad området. På den annen side viser Trondheim at langsiktig tilrettelegging kan foregå positivt når det er enighet om mål.

6.2.2 Samarbeid og medvirkning

Samarbeid og medvirkning er trukket fram som et av de viktigste suksesskriterier for å lykkes med positiv transformasjon fra havn til andre formål.

Samarbeid mellom aktørene fra havn og byutvikling, skjer både jevnlig og etter behov i

flere av byene. Det gis uttrykk for at de impliserte opplever dette som fruktbart og viktig.

Nært og åpent samarbeid mellom havn og byutviklingsavdeling fører til gode omforente løsninger. Der havnestyret har medlemmer fra politisk høyt nivå i kommunen skapes ofte akseptable løsninger for begge parter. For eksempel i Stavanger er det arbeidet frem omforente løsninger for konserthus i området for container- og fergehavn, og nye havneavsnitt er muliggjort arealmessig og investeringsmessig. Der havnevesenet er aktiv i eiendomsutvikling skapes ofte omforente løsninger, for eksempel i Trondheim.

Konferanser, arkitektkonkurranser, høringer og lignende kan gi grunnlag for gode medvirkningsprosesser. Innspill utenfra kan ofte gi øket forståelse for et prosjekt eller en plan.

Ofte er det tunge interessekonflikter ved utbygging av havn i nye områder enten det er sentrumsnært som i Bergen eller andre områder. Det kan være konflikter med naboer i form av støybelastning på boliger eller mangel på friområder. Etableringen av kai krever ikke bare kai- og havnearealer, men også vegbygging og jernbanebygging som tar areal og gir støy.

For å gjennomføre gode plan- og beslutningsprosesser kan det være nødvendig med forhandlinger og inviterende medvirkningsprosesser.

6.3 Styringssystemer og organisering

6.3.1 Organisering

Kommunen har stor grad av frihet til å velge en organisering av havnevesenet som man finner hensiktsmessig. Oslo og Kristiansand har valgt Kommunal foretak (FK). Bergen, Stavanger og Trondheim har valgt Interkommunalt selskap (IKS). KF velger sitt havnestyre og IKS velger et havneråd eller tilsvarende blant politikere. Havnerådet velger havnestyret. I havnestyret deltar også representanter for de ansatte, eventuelt også andre som fylket og departement.

Kommunalt foretak (FK) innebærer at havnevesenet ikke er et eget rettssubjekt. Kommunestyret har instruksjonsmyndighet overfor havnestyret så langt det ikke er i konflikt med regler i Havne- og farvannsloven eller eventuelle forskrifter gitt av staten.

Organisering som Interkommunalt selskap (IKS) innebærer at havnevesenet er et eget rettssubjekt. Ingen direkte instruksjonsmyndighet fra kommunestyrene utover det som måtte være bestemt i IKS-avtalen

IKS for havnevesenet ble introdusert som et alternativ til aksjeselskapsmodellen. "Stavanger-modellen" gir et samspill mellom, offentlig forvaltning og privat virksomhet der IKS står for forvaltningen og som medeier i aksjeselskap som på sin side eier og driver infrastruktur, og havne- og terminaltjenester.

6.3.2 Eiendomsutvikling og økonomi

Byutviklingsprosjekt der havnevesenet har egeninteresse i utbyggingen, får inntekter av salg eller leie, synes å gi tyngde i gjennomføringen.

Havnekassen skal tilføres kompensasjon ved utleie eller salg av eiendommer og arealer. Havnevesenet skal i følge havneloven ikke drive med virksomhet som ikke er havnerelatert, dog kan det gis unntak av departementet (§ 23). Dette ble gjort i Oslo i forbindelse med bygging av opera. Hva som er havnerelatert virksomhet praktiseres mange ganger liberalt. For eksempel har Oslo kommune ytet penge støtte til oppussing og bygging av bygg og infrastruktur til andre formål, og Trondheim havnevesen driver aktivt med eiendomsutvikling.

I de byene som ledende politikere sitter i havnestyrene virker det som det er stor tyngde i gjennomføring av en helhetlig kommunal politikk.