

## Evaluering av Bystyrets vedtak av 24. oktober 2018

I bystyrets vedtak fra 24. oktober 2018 ble det fattet følgende vedtak om begrensninger av cruisetrafikken i Bergen:

1. Bystyret ber byrådet arbeide for at ny lov gir hjemmel for å kunne innføre begrensninger på maksimalt antall passasjerer pr. dag samt maksimalt antall skip. Pr dag. Bystyret mener at en hensiktsmessig begrensning for Bergen vil være maksimalt 8000 passasjerer og tre skip pr. dag.

### Status:

Havnens mottaksplikt er regulert i havne- og farvannsloven av 21.06.2019 nr. 70 § 27:

*Eiere og operatører av havner og havneterminaler har plikt til å motta fartøy. Plikten gjelder så langt kapasiteten i havnen tilsier det, og så lenge fartøyet ikke er til urimelig fortrengsel for eierens egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen. Plikten gjelder ikke dersom mottak av fartøyet kan innebære en risiko for miljøet eller for sikkerheten.*

*Plikten til å motta fartøy etter første ledd gjelder ikke for private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen.*

*Departementet kan fatte enkeltvedtak og gi forskrift med nærmere regler om mottak av fartøy i havn etter første ledd.*

Bestemmelsen i § 27 er i stor grad en videreføring av § 39 i 2009-loven om adgang til å benytte havn. Prop. 86 L (2018-2019) (som er basert på NOU 2018:4 *Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov*) har som utgangspunkt at både kommunale og private havneiere i kraft av sin eiendomsrett kan regulere anløp til havn, innenfor generelle rammer for saklig og ikke-diskriminerende adferd. Bestemmelsen om mottaksplikt i § 27 begrenser likevel denne retten til en viss grad.

Hovedregelen følger av § 27 første ledd første punktum og innebærer at eiere og operatører av havner har plikt til å motta fartøy som i lovlig ærende ønsker å anløpe havnen. Dette betyr at som følger av hovedregelen kan ikke et skip som ønsker å anløpe havn avvises. Fartøy er i utgangspunktet likestilt når det gjelder anløpsretten, slik at det i mottaksplikten også ligger en forutsetning om likebehandling. Det er ikke slik at all forskjellsbehandling vil være i strid med mottaksplikten. For eksempel kan fartøyenes størrelse, last eller spesielle innretninger tilsi ulik behandling. Havnen kan også innrette

virksomheten, eller dele av sin havneinfrastruktur, mot å betjene ulike segmenter av sjøtransporten eller næringer, og prioritere bruk av havneinfrastruktur deretter.

Som beskrevet i § 27 finnes det imidlertid unntak til hovedregelen. Blant annet gjelder plikten bare «*så langt kapasiteten i havnen tilsier det*», jf. § 27 første ledd andre punktum. Bakgrunnen for denne formuleringen er å tydeliggjøre at det ikke bare er fysiske infrastrukturforhold og plassforhold som kan begrense mottaksplikten.

Det fremgår av forarbeidene at havnene har en vid adgang til å tilpasse sitt havnetilbud til ønsket virksomhet. Mottaksplikten har ikke som formål å begrense eieren eller operatørens anledning til å selv bestemme hvilket omfang havnevirksomheten skal ha. Bestemmelsen er ikke til hinder for at havneeier neddimensjonerer havnens kapasitet, eller avgrense havnevirksomheten til spesielle segmenter av sjøtransporten, slik at fartøy fra andre segmenter kan avvises selv om det i og for seg er ledig kapasitet. Intensjonen er imidlertid å sikre at sjøtransporten gis tilgang til den havneinfrastrukturen som havneeier faktisk har gjort tilgjengelig for alminnelig trafikk, eventuelt den type trafikk som havnen har besluttet å ta imot ved det aktuelle havneavsnitt.

Dersom havnen innretter/dimensjonerer sin havnevirksomhet gjennom bemanning, åpningstider eller lignende, slik at havnen kun kan ta imot eksempelvis mindre cruiseskip med et mindre antall passasjerer, eller at åpningstidene for cruiseterminalen bare gjør det mulig å ta imot et visst antall skip i døgnet, vil dette være innenfor begrepet «*så langt kapasiteten tilsier det*». Havner vil ikke ha plikt til å motta fartøy dersom fartøyet vil være «*til urimelig fortrengsel for eierens egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til bruk av havnen*».

Det er imidlertid viktig å påpeke at styret har et særskilt ansvar på vegne av eierne å beslutte den endelige strategiske retningen for havnen, og eventuelt dimensjonere havnetilbudet som ønsket. På denne måten vil det være innenfor havnens handlingsrom å for eksempel sette et tak på antall passasjerer som får anløpe havnen. Forutsetningen for en slik beslutning vil være at havnen faktisk innretter sin havnevirksomhet slik at den tilpasses ønsket virksomhet. Det vil ikke være tilstrekkelig å begrunne avvisning av skip med eksempelvis at antallet passasjerer som anløper havnen, vil føre til for stor belastning for kommunen generelt. Som NOUen beskriver er ikke havne- og farvannsloven ment å være et virkemiddel for å regulere antallet turister som kan reise til byer og tettsteder i Norge. Mao ligger handlingsrommet i å innrette havnetilbudet etter ønsket virksomhet.

Beslutningen om mottak av fartøy tas som et ledd i den ordinære eiendomsforvaltning og drift. For så vidt gjelder kommunale havner vil beslutning ifølge forarbeidene som

hovedregel ikke være å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Beslutningene kan bringes inn for de alminnelige domstolene.

2. *Bystyret ber Bergen Havn om å gå i dialog med cruiserederiene og søke løsninger som kan begrense antall samtidige passasjerer til maksimalt 8000 per dag.*

Status:

Bergen Havn har siden bystyrets vedtak utarbeidet rutiner, nye kriterier for booking og etablert et systematisk samarbeid med andre cruisehavner på Vestlandet og rutiner for dialog med bransjen for å kunne regulere cruiseaktiviteten i samsvar med bystyrets ønske. Gjennom dette arbeidet er det opparbeidet både forståelse for byens situasjon og anerkjennelse for de grep som er innført.

Bookingtall for planlagte anløp i 2020 og 2021 viser at Bergen Havn har lykkes godt med dette arbeidet, noe som også bekreftes i gjennomgangen / vurderingen utført av Amland Reiselivsutvikling AS, jf. vedlegg 1:

- Rapporten konkluderer med at Bergen Havn har gjennomført sine planer i henhold til bystyrets ønsker om redusert cruisetrafikk. I forhold til begrensningene som ble satt i oktober 2018 var det nærmest ingen dager i 2021 sesongen hvor begrensningene ville blitt overskredet - hverken på antall skip eller antall passasjerer.
  - Rapporten konkluderer med at begrensningen på 8000 samtidige passasjerer vurderes som riktig nivå og ønskes videreført.
  - Begrensningen på maksimalt 3 cruiseskip per dag foreslås fjernet
    - ✓ Denne begrensningen supplerer taket på antall passasjerer for å redusere utslipp fra cruiseskip ved kai. Med dagens systemer og teknologi, er krav til lav- og nullutslipp (landstrøm) et mer egnet virkemiddel for å redusere utslippene
    - ✓ Ordningen er særdeles vanskelig å administrere rent operativt
    - ✓ Har medført nei til anløp av mindre miljøriktige skip (med få passasjerer) selv om antallet cruisepassasjerer totalt ikke overskrider (eller er i nærheten av) 8000
3. *Bystyret ber Bergen Havn om å gjennomføre en evaluering av det tjenestetilbudet som i dag ytes til brukerne av havnen, med mål om å redusere kaiarealet som benyttes til cruisetrafikk, og prioritere Skoltegrunnskaien til denne virksomheten/cruiseformål.*

Status:

Med bakgrunn i bystyrets vedtak, et behov for å etablere rammer for en bærekraftig utvikling av det forestående havneselskapet og den planlagte prosessen om å frigjøre Dokken til byutvikling, ble det utarbeidet et mulighetsstudium.

Dagens anlegg på Skoltegunnskaaien og Bontelabo er ikke egnet som et framtidsrettet cruiseanlegg. Kaifrontene, dybdeforhold, fortøyningsforhold, manøvreringsareal på kaianlegget og de trafikale forholdene er noen av årsakene til dette.



Mulighetsstudiet viser hvordan anlegget på Skolten /Bontelabo kan utvikles til et moderne og effektivt anlegg for sjøbasert reiseliv. Her kan cruiseaktivitetene samlokaliseres med mindre utslippsfrie hurtigbåter for fjordcruise i regionen.

Planprogrammet for Dokken og *Overordnet strategi Dokken 2050* synliggjør en betydelig reduksjon av kai-areal i sentrum, også areal som er tilrettelagt for cruise.



Delprosjektet *Alternativvurderinger for framtidig havneaktiviteter på Dokken i Bergen*, er et viktig beslutningsgrunnlag for arealstrategien på Dokken.

Prosjektet lister opp ulike alternativer for framtidige havneaktiviteter i Bergen sentrum, også fasiliteter til cruise. Vurderingene er utført gjennom et godt samarbeid mellom Bergen kommune, byutvikling og Bergen Havn.

Vurderinger som framkommer av rapporten *Håndtering av cruisepassasjerer til Bergen etter Covid-19 pandemien* baserer seg på dagens infrastruktur og påpeker bl.a.:

- Best spredning av passasjerene får man ved i større grad benytte Jektevikskaaien, samt å stille krav til liggetid for skipene. Et av tiltakene i rapporten er at skip over 270 meter skal begrenses til ett per dag og legges til Jekteviken, og skal ha en liggetid på 9-11 timer. Dette medfører færre store skip i samtidighet og sprer trafikken bedre i byen.
- Legge til rette for cruiseskip også på ettermiddag/kveld på Skolten/Bontelabo
  - ✓ Dette forutsetter at grensen på 3 skip ikke videreføres
  - ✓ Gir næringslivet og kulturlivet nye muligheter
  - ✓ Gir bedre utnyttelse av landstrøminvesteringen

- ✓ Denne løsningen vil imidlertid være krevende å innarbeide, fordi den krever omlegging fra dagens seilingsplaner med stans på dagtid og seiling på kveldstid / natt.

4. *Evalueringen skal også se på forholdene for bussing til/fra cruiseskipene, med sikte på å begrense denne.*

Status:

Bergen Havn har de senere år gjennomført en kraftig reduksjon i bruk av busser for å frakte cruisepassasjerer til/fra skipene. Det er bl.a etablert en sikker gangtrasé fra Jekteviken, gjennom godshavnområdet, som medfører at behovet for shuttlebusser bortfaller. Det er heller ingen busser som transporterer cruisepassasjerer mellom Skolten/Bontelabo – sentrum eller Jekteviken – sentrum.

European Cruiseservice har nylig etablert et tilbud med mindre elektriske busser (15 passasjerer) til sightseeing for bevegelseshemmede.

5. *Evalueringen skal vise om miljødifferensiert havneavgift har avvisende effekt på skip med store utslipp og miljøpåvirkningen i havn.*

Status:

Som følge av de positive erfaringene med bruk EPI (Environmental Port Index), er selskapet EPI AS etablert sammen med 10 andre norske havner. Bergen Havn er selskapets største eier med 47% av aksjene og ivaretar daglig ledelse av selskapet. Formålet er å videreutvikle systemet til også omfatte andre skipstyper, og å selge løsningen internasjonalt. Målet er at EPI skal bli en internasjonal standard. Se [www.epiports.org](http://www.epiports.org) for mer informasjon.

Kort fortalt, lager EPI en miljørapport for hvert skipsanløp. En nøkkelindikator per anløp er *forbedring*, representert med *EPI-score*, som er et tall fra null til hundre. Dersom skipet kun innfrir myndighetskrav, er scoren null. Et nullutslippsskip har en score på 100.

EPI-score kobles til alle avgifter og gebyrer et skip betaler ved anløp. For Bergen Havn gir dette et tillegg på 150% for null score. For score på 100 gis det et avslag på 17,5%. For et gjennomsnittsskip betyr dette at prisen for anløpet kan variere fra 82 500,- til 250 000,-.

Erfaringene fra 2019-sesongen, som var den siste effektive cruisesesongen, var gode:

- Skipene hadde en tydelig forbedring av miljøscore etter gjentatte anløp. Dette ble oppnådd ved valg av renere drivstoff, effektiv bruk av rensesystemer og mer energieffektiv drift ved kai.

- De fleste skip som anløper har etter hvert fått en miljøscore på 30 eller bedre, noe som representerer en vesentlig forbedring i forhold til myndighetskrav.
- Gjennomsnittlig potensiale for reduksjon av luftutslipp ved kai er tallfestet til ca. 20% for klimautslipp og ca. 10 kg/timen for svovel til luft.
- EPI dokumenter gode miljøtiltak som ofte ikke fanges opp i den alminnelige debatten. Eksempler på dette er optimalisering av luftkjølingsanlegg og varmegjenvinning, bruk av SCR for reduksjon av NOx-utslipp, og bruk av vaskeanlegg for rensing av partikler og svovel.

Vi ser generelt at aktiv bruk av differensierte priser har betydning for rederienes valg. At optimalisering av drift medfører kostnadskutt og gir motivasjon for satsing.

I tiden fremover vil miljødifferensierte priser bli et viktig instrument for å stimulere til bruk av landstrøm. Det blir gradvis vanskeligere å oppnå godmiljø score. Gjennom aktiv bruk av EPI, er målet at alle cruiseskip som anløper Bergen Havn blir koblet på landstrøm innen 2026.

#### Ringvirkninger av satsingen på EPI

- EPI benyttes i dag av 16 norske havner og det satses aktivt på at systemet skal tas i bruk av havner internasjonalt.
- En pilot i Grønt Kystfartsprogram med deltakere fra Cruise Norway, MSC, Carnival, RCCL, Sjøfartsdirektoratet, Klima- og Miljø dep., DNV og Wartsila, har lagt frem en anbefaling for bærekraftig cruise. EPI som grunnlag for insentivordninger, er en av anbefalingene fra dette arbeidet.
- Bergen Havn har, som konsekvens av satsingen på EPI, blitt invitert inn i en ekspertgruppe for Nordisk Råd som jobber med utvikling av en bærekraftig cruiseindustri. Resultatet fra dette arbeidet vil bli diskutert på ministermøtet i løpet av høsten 2021.

6. *Bystyret ber byrådet arbeide for at verdensarvbyen Bergen kommer i samme kategori som verdensarvfjordene, med krav om nullutslipp fra cruisebåter år 2026, slik Stortinget har bestemt.*

#### Status:

Vedtaket i Stortinget gjelder krav om nullutslipp fra skip i verdensarvfjordene generelt, og ikke avgrenset til cruiseskip. Det pågår en rekke prosesser hvordan sjøtransporten skal innrettes for å tilfredsstille disse kravene. Bergen Havn deltar i mange av disse, bl.a omlasting av bulk og gods til utslippsfrie feedere for transport til / fra industrianlegg i fjordene.

I forhold til Stortingets vedtak om nullutslipp er Bergen en av få havner som har tilrettelagt med egnet infrastruktur. Den senere tids utbygging av anlegg for både landstrøm og ladestrøm medfører at Bergen Havn er godt forberedt til å imøtekomme

et slikt krav. Tilsvarende løsninger er planlagt ved den nye godshavnen på Ågotnes, slik at både varetransport og passasjertransport på sjø kan raskt tilfredsstille et krav om utslippsfrie løsninger.

Når det gjelder cruise, vil kombinasjonen EPI (miljødifferensierte priser) og tilbud om landstrøm til cruiseskip medføre at alle cruiseskip vil ligge utslippsfritt i byen om noen år. Vårt mål er 100% utnyttelse av anleggene innen 2026.

#### *Merknad 1*

*Bergen bystyre oppfordrer ulike aktører innen cruisenæringen, å utarbeide en plan for potensielle alternative turistmål i Bergen og omegn for å avlaste Bryggen, Fløibanen o.l. for å fordele turistene mer rundt i byområdet, bl.a gode natur og gårdsopplevelser.*

#### Status:

Bergen Havn har samlet de viktigste aktørene til å samarbeide om koordinerte tiltak for sikker gjenåpning etter pandemien og vurdere tiltak for en bedre spredning av cruiseturistene i byen. Dette har resultert i to ulike delprosjekter, to rapporter og en rekke forslag til tiltak. Både DNV og Amland Reiselivsutvikling AS har vært engasjert for å bistå i dette arbeidet.

DNV har utarbeidet et «trafikklyssystem» med koordinerte tiltak i hele besøksskjeden tilpasset ulike smittenivåer og offentlige restriksjoner. Arbeidet er koordinert med smittevernoverlegen og seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap i Bergen kommune. Bl.a er det etablert en egen nettside – [www.panport.no](http://www.panport.no) – der alle havner og attraksjoner ved den enkelte destinasjon legger inn sine muligheter og begrensinger i forhold til det aktuelle tiltaksnivået.

I delprosjektet der Amland Reiselivsutvikling AS har vært engasjert framkommer en rekke anbefalinger og tiltak som en samlet reiselivsnæringen har gitt sin tilslutning til. Disse er nærmere omtalt i vedleggene som følger saken.

Bergen Havn oppfordrer Bergen kommune til å opprette et cruiseforum for å koordinere og følge opp effekten av tiltak. I dette forumet må de viktigste aktørene delta for å sikre at strategier og tiltak blir gjennomført i praksis. Det er naturlig at Visit Bergen gis en lederrolle i dette forumet.

## *Merknad 2*

*Bystyret har som mål at alle cruiseskip skal benytte seg av landstrøm mens de ligger til kai i Bergen, og ber byrådet gi høy prioritet til arbeidet med å realisere målet.*

### Status:

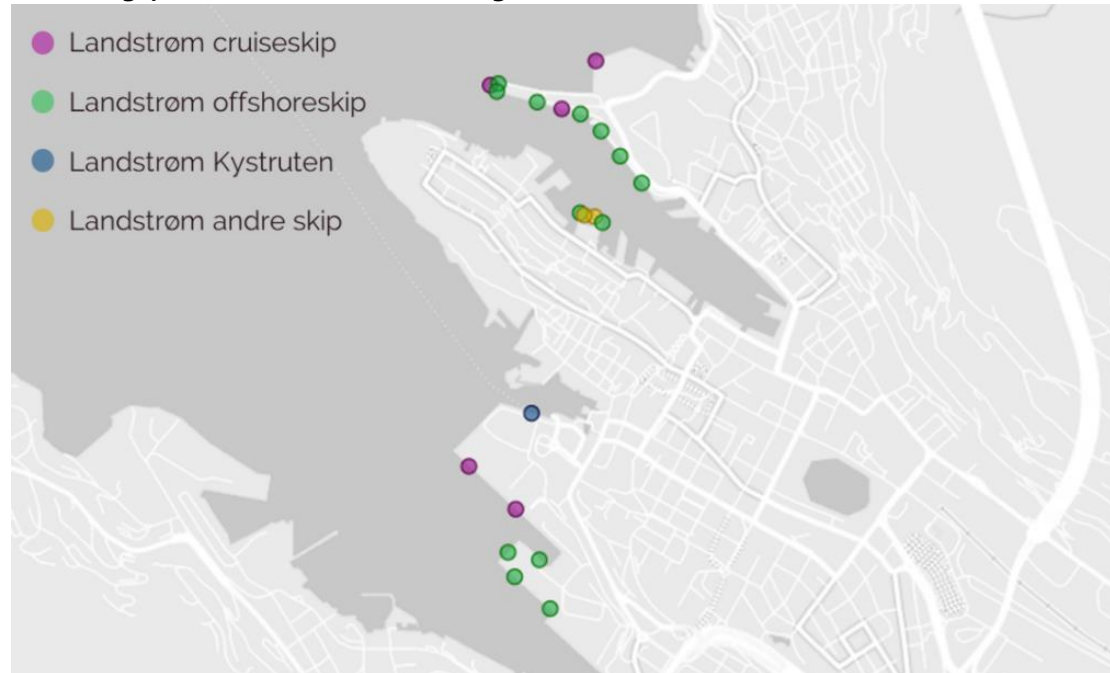
Siden bystyrets vedtak oktober 2018, har Bergen Havn tatt initiativ til selskapet Plug Bergen AS. Dette er et felleseid selskap 50/50 med BKK. Miljøarket følger som vedlegg 3, med følgende hovedbudskap:

Bergen Havn installerte det første landstrømsanlegget allerede i 2015, og har siden videreutviklet tilbudet. Det er i dag 13 tilkoblingspunkter for offshoreskip i drift i Bergen. På Skolten (4 punkter), Dokken (4 punkter), Nykirkekaaien (2 punkter) og Festningskaaien (3 punkter). På alle disse kaiene tilbys det 440 og 690 V, 50 og 60 Hz. I tillegg er det bygget et landstrømstilbud til Havforskningsinstituttet sine skip (2 punkter) og Hurtigruten/Kystruten (1 punkt).

I 2020 stod i tillegg Europas største landstrømsanlegg for cruise ferdig på Skolten. Anlegget er bygget i henhold til den internasjonale standarden for landstrøm til cruiseskip og har totalt fem tilkoblingspunkter som kan forsyne inntil tre store cruiseskip samtidig. Det er tilkoblingspunkter både på Bontelabo (1 punkt), på Skolten (2 punkter) og i Jekteviken (2 punkter).



## Tilkoblingspunkter for landstrøm i Bergen



### Erfaringer

I 2020 hadde Bergen Havn rekordetterspørsel av landstrøm med over ti millioner kilowattimer, som er mer enn dobbelt så mye som i 2019. Dette har spart Bergen for over 8000 tonn med CO<sub>2</sub>-utslipp. Om lag halvparten av alle skipene som besøker havnen benytter nå strøm fra land.

Omtrent en tredjedel av cruiseskipene som normalt anløper Bergen Havn kan bruke landstrøm i dag. Disse skipene utgjør ca. 50 % av anløpene, og ca. to tredjedeler av energiforbruket. De store moderne skipene har landstrøm og kommer hyppigere enn snittet til Bergen. I tillegg er Bergen snuhavn for noen skip, som gjør at de ligger lenger og bruker mer landstrøm. Se vedlagte miljøark for ytterligere opplysninger.

Som det fremkommer tidligere i saken, er havnen i Bergen nå tilrettelagt for nullutslippsløsninger. Vårt mål er at alle cruiseskip som anløper Bergen ligger på landstrøm innen 2026.

### Administrasjonen i Bergen Havn sin vurdering

Rapporten viser at Bergen Havn har lyktes i å tilpasse cruiseaktiviteten til de beslutninger Bergen bystyre fattet i oktober 2018. De forslag til tiltak som framkommer i rapporten vil bedre situasjonen ytterligere, og vil være viktige steg i retning av en cruiseturisme som bedre balanserer mellom byens ønsker, de reisendes behov og belastningen på miljøet.

Administrasjonen anbefaler at rapporten fremlegges for bystyret med anbefaling om å etablere et cruiseforum som koordinerer iverksettelse av tiltak. Bergen kommune, Bergen

Havn, Visit Bergen, Bergen Sentrum AS må være representert i et slikt forum, gjerne også representanter fra de mest besøkte attraksjoner. Det er naturlig at Visit Bergen eller Bergen Havn leder dette forumet.

Bergen Havn har de senere år tatt en nasjonal og internasjonal lederrolle i arbeidet med å redusere miljøbelastningen fra skip i havn. De viktigste tiltakene er utbygging av landstrøm og miljødifferensierte priser etter prinsippet «forurensere betaler». Vi er tilfredse med den internasjonale oppmerksomheten Bergen Havn har fått, og at disse løsningene nå også innlemmes i stadig flere havner. Det vil fortsatt ta noen år før alle cruiseskip og -havner er på samme nivå, men utviklingen går raskt i riktig retning. Store og viktige cruisedestinasjoner i både Europa og USA/Canada har fattet beslutninger om å bygge ut landstrøm, og å etablere insentivsystemer til fordel for miljøgunstige cruiseskip. Det er viktig at Bergen Havn og Bergen kommune fortsatt leder an i dette arbeidet, slik at en utnytter byens posisjon som en attraktiv cruisedestinasjon til å utgjøre en forskjell.

Havnens arbeid med å forbedre miljøbelastningen fra skip er beskrevet i vedlegg 3. Med utagningspunkt i dette, også i samsvar med bystyrets målsetning om at alle cruiseskip skal benytte landstrøm ved kai, er det ikke lengre nødvendig å sette tak på antall cruiseskip for å regulere utslippene. Bruk av landstrøm i kombinasjon med miljødifferensierte priser - EPI - vil ivareta både byens behov for reduserte utslipp og påvirke en hel industri.

Bergen, 20. august 2021

Johnny Breivik  
Havnedirektør