



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 90

(2001-2002)

Om lov om endring i lov av 8. juni 1984
nr. 51 om havner og farvann m.v.
(havne- og farvannsloven)

*Tilråding fra Fiskeridepartementet av 31. mai 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Sammendrag

I denne proposisjonen fremmes et forslag om endring av § 23 i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven). Bestemmelsene i § 23 inneholder bl.a. regler for anvendelsen av de midler og verdier, herunder faste eiendommer, anlegg og andre eiendeler, som inngår i en havnekasse. Bestemmelsene innebærer at havnekassen skal holdes atskilt fra havnekommunens øvrige økonomi, og ikke kan anvendes til investeringer eller brukes på annen måte til andre formål enn havneformål. Avkastning av midler og eiendeler som inngår i havnekassen, skal tilføres havnekassen.

Fiskeridepartementet foreslår i proposisjonen at det i havne- og farvannsloven § 23 inntas et nytt siste ledd hvoretter departementet gis hjemmel til å fastsette at eiendommer og andre eiendeler som inngår som del av en havnekasse, i særlige tilfelle og på nærmere fastsatte vilkår skal kunne disponeres eller for øvrig benyttes til investeringer til andre formål enn havneformål. Slike engasjementer fra en havnekasses side forutsettes å skje innenfor rammen av eget aksjeselskap. Departementet legger til grunn at de verdier som slik bruk eller investeringer fører til fortsatt skal inngå i havnekassen, og at all avkastning skal tilføres havnekassen. Den bestemmelse som foreslås vil bl.a. gjøre det mulig å omdisponere eiendommer fra havneformål til andre formål uten at transaksjonen har direkte økonomiske konsekvenser for havnekassen. Bestemmelsens virkeområde er avgrenset til større havner med egne havnestyrer oppnevnt av Fiskeridepartementet etter havne- og farvannsloven § 12.

2 Begrunnelsen for lovforslaget

Beslutningen om byggingen av opera i Bjørvika og byutviklingen i tilknytning til dette, medfører at arealer som i dag benyttes til havneformål i Oslo Havn, vil bli omregulert til andre formål. Oslo Havns havnekasse er en betydelig grunneier i området. Regjeringen mener at Oslo Havn må gis anledning til å opptre som ordinær grunneier i byutviklingen i Bjørvika for slik å kunne realisere den potensielle verdi eiendommene har. Også i andre storbyområder kan forholdene ligge til rette for tilsvarende omregulering av enkelte arealer som hittil har vært benyttet til havneformål.

Etter regjeringens mening er det nødvendig å endre havne- og farvannsloven § 23 dersom Oslo Havn eller andre storhavner, ved å bruke havnearealer til annet enn havneformål, skal kunne engasjere seg i slike byutviklingsprosjekter. Lovendringen vil imøtekomme det behov for rettslig avklaring i forhold til havne- og farvannsloven som foreligger som følge av de aktuelle planer vedrørende bruk av visse havnearealer i Oslo til byutviklingsformål.

Regjeringen forutsetter at slik omdisponering av arealer ikke skal kunne skje til fortrengsel for behovet for arealer og økonomisk grunnlag for den fremtidige havnevirksomhet i havnene. Regjeringen forutsetter videre at deltagelsen i slike prosjekter fra en havns side blir gjennomført på en slik måte at risiko knyttet til havnens økonomiske engasjement via sin deltagelse som grunneier i byutviklingsprosjekter blir holdt rettslig atskilt fra den fremtidige havnevirksomhet. De verdier og den avkastning som knytter seg til en havns deltagelse i prosjekter uten havneformål skal imidlertid fortsatt inngå i havnekassen. Etter lovforslaget skal derfor en havns deltagelse som grunneier i byutviklingsprosjekter bare kunne skje etter særskilt tillatelse fra Fiskeridepartementet, som fastsetter nærmere vilkår i tillatelsen. Fiskeridepartementet vil, ved vurderingen av spørsmål knyttet til tillatelsen og utformingen av vilkårene for deltagelsen i et byutviklingsprosjekt, kunne ivareta de hensyn som gjør seg gjeldende både i forhold til den fremtidige havnevirksomhet og havnens og havnekassens økonomiske interesser.

En avgjørende forutsetning for lovforslaget er at investeringer til annet enn havneformål ikke medfører en tapping av havnekassens midler. Etter havne- og farvannsloven skal havnevirksomheten være selvfinansierende, basert på gebyrer og vederlag fra skipsfarten og brukerne til betaling for tjenester som havnen yter. Hvis havnekassen tappes for å dekke kostnader til investeringer utenom havnevirksomheten, vil brukerne av havnen måtte betale økte gebyrer for havnetjenestene. Dette vil i realiteten innebære en økt økonomisk belastning, og føre til at skipstrafikken som miljøvennlig transportform taper konkurransekraft i forhold til andre transportformer. Dette vil ikke være i samsvar med Regjeringens transport- og miljøpolitikk.

Videre er det en avgjørende forutsetning at investeringer til annet enn havneformål ikke forhindrer utvikling av gode havneløsninger, herunder regionale havneløsninger i de sjøtrafikkområder det gjelder. Det vises i denne forbindelse til Oslo Bystyres Fjordbyvedtak av 19. januar 2002, hvor det ble besluttet at den kranbaserte containerhåndteringen i Oslo Havn bør flyttes ut av Oslo kommune. Dette vil innebære at det må etableres havneløsninger for

Oslofjordregionen som kan bidra til å opprettholde sjøtransportens konkurransekraft i forhold til landtransport. Fysisk kan dette gjøres enten ved at det bygges en ny containerhavn, eller ved at man effektiviserer/utvider eksisterende havnearealer i regionen. En regional havneløsning forutsetter også organisatoriske endringer så som formelt samarbeid mellom eller sammenslåing av havner i regionen. Etter Regjeringens mening må derfor de verdier som ligger i havnekassen for Oslo Havn i dag, herunder avkastning fra investeringer til annet enn havneformål, bevares og reserveres til bruk ved gjennomføring til beste for Oslo Havn og brukerne av havnen av eventuelt alternative havneløsninger i Oslofjordregionen.

Omdisponering av havnearealer med henblikk på deltagelse i byutviklingsprosjekter og den nærmere oppfølging av slike engasjementer vil for den enkelte havn kunne reise viktige spørsmål av så vel økonomisk og forretningsmessig som havnestrategisk karakter. Dette tilsier at slike engasjementer fra en havns side forutsetter at havnen har et eget styre med nødvendig kompetanse og kapasitet til å kunne vurdere spørsmål knyttet både til deltagelsen i et slikt prosjekt, og til oppfølging av deltagelsen på en måte som stemmer med havnens interesser. Det vil her dreie seg om beslutninger vedrørende meget langsiktige engasjementer fra havnens side i prosjekter av betydelig økonomisk omfang. Regjeringen har derfor kommet til at en i hvert fall i denne omgang bør begrense virkeområdet for det lovforslag som fremmes, til havner med eget havnestyre oppnevnt av departementet i henhold til havne- og farvannsloven § 12 første ledd. Ved oppnevning av havnestyret for havner som vil utnytte arealer som hittil har vært benyttet til havneformål til deltagelse i byutviklingsprosjekter, vil departementet kunne sørge for at havnestyret blir tilført den kompetanse og kapasitet som trengs for å kunne behandle også spørsmål knyttet til slike engasjementer på en tilfredsstillende måte.

Fremdriften i operaprojektet i Bjørvika, og byutviklingsplanene for Oslo i tilknytning til dette, har ført til behov for rask endring av havne- og farvannsloven på nåværende tidspunkt. Det vises i denne forbindelse til omtalen i St.meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika. Lovforslaget må derfor fremmes uavhengig av arbeidet i Fiskeridepartementet med en alminnelig revisjon av gjeldende havne- og farvannslovgivning. Havnelovutvalget avga sin utredning med lovforslag til Fiskeridepartementet i mars 2002. Dette er et omfattende og viktig arbeid. Det har derfor ikke vært mulig for departementet innenfor de tidsrammer som er satt for utviklingen av Bjørvika, å fremme en egen lovproposisjon om ny havne- og farvannslovgivning.

Ved utarbeidelsen av ny havne- og farvannslovgivning vil det bli lagt vekt på å etablere overordnede styringsverktøy som ivaretar de krav som stilles til fremtidig drift og organisering av effektiv, miljøvennlig og konkurransedyktig havnevirkosomhet i Norge. Dette innebærer blant annet at det er aktuelt å se nærmere på organisasjonsmodeller som kan sikre en mer forretningsmessig havnedrift, og som legger til rette for en bedre bruk av de verdier som forvaltes av norske havner i dag. Det vil i denne forbindelse også være naturlig å vurdere nærmere organisatoriske- og andre spørsmål når det gjelder hvordan og på hvilke vilkår havnen kan engasjere seg i prosjekter som ikke er knyttet til

tradisjonell havnevirksomhet, men som samtidig innebærer en god forvaltning av havnekassens midler til havnens og havnebrukernes beste.

3 Høringsuttalelser

Lovforslaget med Fiskeridepartementets begrunnelse og merknader har vært sendt på høring til følgende departementer og organisasjoner:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kystdirektoratet, Kommunenes Sentralforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Havneforbund, Norsk Havneforening, Norges Rederiforbund, Fraktefartøyenes Rederiforening, Rederienes Landsforening, Dampskibsexpeditørenes Forening, Logistikk- og transportbedriftenes Landsforening, Transportbrukernes Fellesorganisasjon, Oslo kommune og Oslo Havnevesen

Av høringsinstansene har følgende departementer og organisasjoner avgitt svar:

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler:

«NHO er opptatt av å sikre og videreutvikle nødvendig infrastruktur for næringslivet. Vi kan ikke se at departementets forslag til endring i havne- og farvannsloven § 23 vektlegger disse hensynene i tilstrekkelig grad.

NHO mener det bør være et krav at forslaget ikke medfører at infrastruktur forringes og at kostnadene for brukerne av havnene øker. Dette bør være en skrevet premiss for de vurderinger som må legges til grunn når departementet skal kunne gi tillatelse til at deler av havnekassen brukes til andre formål enn havneformål. NHO mener at det må gjennomføres høringer blant brukerne av de aktuelle havnene i de tilfeller der departementet skal vurdere å gi tillatelse.»

Følgende næringslivsorganisasjoner: Logistikk- og Transportindustriens Landsforening, Transportbrukernes Fellesorganisasjon, Dampskibsexpeditørenes Forening, Norges Rederiforbund og Rederienes Landsforening er alle prinsipielt imot at havnekassen skal kunne brukes til annet enn havneformål, slik lovforslaget legger opp til. At havnekassen kun skal brukes til havneformål fremheves som viktig, ettersom det er skipsfarten som finansierer havnevirksomheten i kommunale havner gjennom havneavgifter. Flere av organisasjonene fremhever at havnen i stedet bør selge arealene til markedspris, og at kjøper av arealene gis anledning til å gjennomføre prosjekter som ikke er havnerelaterte. Dersom lovforslaget likevel skal vedtas, fremhever disse organisasjonene som avgjørende at havnen ikke gis adgang til å delta i risikoprojekter, at infrastruktur for havnevirksomhet ikke forringes og at kostnadene for bruk av havneinfrastruktur ikke øker. Disse synspunkter støttes også av Næringslivets hovedorganisasjon, som dessuten viser til at den foreslåtte lovtekst ikke berører spørsmålet om håndtering av risiko. NHO frykter at bruk av havnekassens midler til annet enn havneformål i verste fall kan føre til en tapping av havnekassen.

For å unngå en tapping av havnekassen, fremhever flere av høringsinstansene at investeringer til annet enn havneformål bare skal tillates når det er til «havnens beste». Dette støttes av Norsk Havneforbund og Oslo Havnevesen. Norsk Havneforbund og Norsk Havneforening finner for øvrig å kunne støtte lovforslaget ut fra de premisser som er lagt til grunn i høringsbrevet, og som

er videreført i denne Odelstingsproposisjon. Havnestyret for Oslo Havn foreslår at lovutkastet bør tilføyes en uttrykkelig bestemmelse om dette, og slutter seg for øvrig til havnedirektørens vurdering hvor det bl.a. heter:

«Havnedirektøren synes at departementet i sitt høringsutkast har understreket mange forhold som har vesentlig betydning for å skjerme den normale havnevirksomheten mot risiki ved ekstraordinære engasjementer i eiendomssaker. Det bør imidlertid i lovforslaget presiseres at havnekassens midler kun kan brukes til annet enn havneformål når det anses å være til havnens beste. Det vil være sterkt ønskelig at dette kriterium medtas i lovteksten for å sikre at det alltid er dette hensyn som skal tillegges avgjørende vekt ved departementets vurdering av om tillatelse skal gis»

Oslo kommune har ikke merknader til ordlyden i selve lovforslaget. Kommunen har enkelte kommentarer til premissene for lovforslaget. Det vises blant annet til kommunens ovennevnte Fjordbyvedtak av 19. januar 2002, og det fremheves at havnekassens midler også bør kunne brukes til å ivareta byutviklingstiltak som dette og bredere samfunnsinteresser.

Dette forhold vektlegges også av Kommunal- og regionaldepartementet, som fremhever at departementet ikke må treffe beslutninger av denne karakter, herunder om opprettelse av aksjeselskaper, uten forutgående behandling i kommunestyret. Kommunal- og regionaldepartementet viser videre til at behovet for lovendring er et resultat av vedtaket om byutvikling i Bjørvika. Bestemmelsen er derfor mindre aktuell for andre kommuner.

Oslo kommune og en del av de øvrige høringsinstansene viser til at det må sikres en tilfredsstillende saksbehandling før vedtak om bruk av havnekassens midler til annet enn havneformål treffes. Det vises blant annet til at det er kommunene som eiere av norske trafikkhavner som vil være ansvarlige for å sikre fortsatt drift dersom havnekassen går med underskudd. Det fremheves derfor at vedkommende kommune, havnestyre og berørte organisasjoner må trekkes inn i saken før et vedtak om å bruke havnekassens midler til annet enn havneformål treffes.

Justis- og politidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet har ikke hatt merknader til lovforslaget. *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* viser til den risikoeksponering engasjementer i byutviklingsprosjekter medfører for havnevirksomheten forøvrig og uttaler:

«Departementet vil derfor foreslå ny annen setning før siste setning i forslaget til lovtekst: *For å begrense risikoeksponeringen bør slike engasjementer fortrinnsvis organiseres som egne aksjeselskaper der dette er hensiktsmessig. ...*

Departementet vil for øvrig peke på de styringsmessige problemer som i dag eksisterer i forhold til Oslo havnevesen, og de problemer dette kan avstedkomme når det gjelder opprettelse av eget eiendomselskap for havnevesenets eiendommer i Bjørvika-området. I et slikt perspektiv ville det være fornuftig om man foretok en endring i styringen av Oslo havn gjennom omdanning til et aksjeselskap i tråd med hva det åpnes for i havnelovutvalgets innstilling. På den annen side vanskeliggjør behovet for rask fremdrift med hensyn til Bjørvika en slik overordnet løsning.»

Finansdepartementet peker også på at engasjementer i byutviklingsprosjekter, herunder utviklingen av Bjørvika, vil være forbundet med risiko, og etterlyser en nærmere vurdering av hvilken virkning dette vil ha i forhold til en godkjenning fra Fiskeridepartementets side av en havnekasses deltagelse i slike prosjekter.

4 Departementets merknader

De fleste av høringsinstansene finner å kunne gi sin tilslutning til lovforslaget. Samtidig understreker næringslivsorganisasjonene at havnekassens eiendeler og øvrige midler først og fremst bør benyttes til havneformål og utvikling av infrastruktur for sjøtransport, og viser til at midlene i hovedsak er bygget opp via avgifter pålagt skipsfartsnæringen og transportbrukere. *Departementet* er i og for seg enig i dette, men vil fremheve at det vesentlige må være at de verdier som på denne måten er bygget opp, blir forvaltet på en måte som ut fra vanlige forretningsmessige vurderinger må anses betryggende, slik at verdiene over tid vil kunne komme havnevirksomheten til gode. Arealer i havneområdene som i lys av utviklingen i transportsektoren ikke lenger trengs til havneformål, bør derfor kunne tas i bruk til andre formål, herunder til engasjement i byutviklingsprosjekter, når dette åpner for utvikling av verdien av arealene. Forutsetningen er imidlertid at verdien og avkastningen av slike engasjementer fortsatt inngår i havnekassen og dermed det økonomiske grunnlaget for fremtidig havnevirksomhet.

Departementet er enig med Finansdepartementet og andre høringsinstanser i at deltagelse i langsiktige byutviklingsprosjekter vil kunne innebære risikoeksponering fra en havnekasses side. Departementet mener derfor at det er vesentlig at det legges opp til et system som gir rimelig sikkerhet for at et engasjement på beslutningsstadiet ikke fremtrer som en «tapping» av havnekassen til fordel for andre formål enn havneformål. Vurderingen av økonomiske og forretningsmessige forhold ved et engasjement vil i første omgang være en sak for vedkommende havnestyre, som også vil måtte la havnestrategiske hensyn inngå i vurderingen av om arealer som hittil har vært benyttet til havneformål skal kunne omdisponeres til annen bruk. Havnestyret vil også ha ansvaret for oppfølgingen over tid av slike engasjementer fra en havnekasses side. Departementets rolle er i denne sammenheng å være forvaltningsmyndighet, og å vurdere om tillatelse vil være i samsvar med de formål havne- og farvannsloven skal ivareta, og videre om en slik tillatelse vil være i overensstemmelse med overordnet transportplanlegging, herunder behovet for egnede havneløsninger i de aktuelle områdene. Departementet antar at det er slike forhold en del høringsinstanser sikter til når det bl.a. fremheves at de engasjementer det dreier seg om må være til «havnens beste».

Hva som er til «havnens beste» vil i de fleste henseender være et av de sentrale vurderingstemaer som departementet må vektlegge ved håndhevelsen av denne bestemmelsen. Departementet har imidlertid kommet til at dette kriterium ikke bør tas inn i selve lovteksten. Det er viktig at anvendelsesområdet for bestemmelsen ikke blir så snevert at man mister muligheten til å vurdere havnens mulighet for utvikling innenfor større interkommunale havnesamarbeider. Da er det avgjørende at bestemmelsen ikke avgrenses til hva som er til det beste for en enkelt havn.

Det er etter departementets vurdering av vesentlig betydning at vedkommende havnestyre har den nødvendige kompetanse og kapasitet til å foreta en allsidig vurdering av spørsmålet om arealer som inngår i havnekassen skal utnyttes innenfor rammen av byutviklingsprosjekter. Økonomiske og forret-

ningsmessige forhold må først og fremst vurderes av havnestyret. Departementet har derfor kommet til at lovforslaget i hvert fall i denne omgang bør begrenses til havner med havnestyre oppnevnt av departementet etter havne- og farvannsloven § 12 første ledd. En viser her til avsnitt 2 foran hvor det er pekt på at departementet ved oppnevningen av havnestyret for de havner det gjelder, vil kunne legge vekt på at nødvendig kompetanse og kapasitet ble tilført havnestyret.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og andre høringsinstanser har pekt på at det er viktig at risikoen knyttet til langsiktige engasjementer i byutviklingsprosjekter, ikke forplanter seg til selve havnevirksomheten og svekker det økonomiske grunnlag for fremtidig havnevirksomhet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har derfor fremmet forslag om å tilføye en bestemmelse i lovforslaget som stiller krav om bruke av aksjeselskaps form hvor dette er hensiktsmessig ved slike engasjementer. *Departementet* viser til bemerkningene foran i avsnitt 2, og konstaterer at det her ikke foreligger noen uenighet om behovet for å gjerde inn de risiki som engasjementer i langsiktige byutviklingsprosjekter kan medføre. Departementets forutsetning for tillatelse etter lovforslagets bestemmelse vil normalt være at alle engasjementer det her gjelder, skal skje enten gjennom særskilt aksjeselskap eller ved bruk av eiendommer som kapitalinnskudd i aksjeselskap som skal stå for byutviklingen eller deler av denne. Unntak kan bare tenkes dersom en eiendom som inngår i havnekassen, blir avhendet til markedspris til et utviklingsselskap, enten mot kontant betaling eller på kredittvilkår med betryggende sikkerhet. Bruk av aksjeselskapsformen på denne måten er vesentlig for å oppnå et varig rettslig bindende skille når det gjelder økonomisk risiko, mellom det engasjement det gjelder og den fortsatte havnevirksomhet. På denne bakgrunn antar departementet at en bestemmelse som foreslått av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i tilfelle burde gis en mer bastant ordlyd og i så fall også suppleres med ytterligere regler. Departementet har derfor kommet til at de hensyn Arbeids- og administrasjonsdepartementet ønsker ivaretatt, best kan sikres gjennomslag ved fastsettelsen av de nødvendig vilkår i den enkelte tillatelse.

Flere høringsinstanser har pekt på at brukerne av en havn bør gis anledning til å uttale seg før det gis tillatelse i medhold av den bestemmelse lovforslaget inneholder. *Departementet* viser til at en slik tillatelse i tilfelle kan få virkninger for så vel den enkelte havn og havnens vertskommune som de ulike brukergrupper av havnen. Departementet legger derfor til grunn at slike parter, i samsvar med forvaltningslovens regler, vil bli anmodet om å avgi uttalelse under saksbehandlingen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i sin høringsuttalelse pekt på de generelle organisatoriske spørsmål som knytter seg til den nåværende havnestruktur, og reist spørsmål om det på dette området bør åpnes for at havnevirksomheten organiseres i egne aksjeselskaper slik som foreslått i havne- lovutvalgets innstilling. *Departementet* er enig i at dette vil være et viktig spørsmål i forbindelse med oppfølgingen av innstillingen, men viser til at en i denne omgang av tidsmessige grunner ikke kan ta opp de generelle organisatoriske spørsmål i havnesektoren opp til behandling. Dette er det gjort rede for foran i avsnitt 2.

5 Nærmere om lovforslaget

Regjeringen fremmer følgende forslag til lov om endring av havne- og farvannsloven. Det foreslås at følgende inntas som nytt siste ledd i § 23 i nevnte lov:

«Når en havn har eget havnestyre oppnevnt av departementet etter § 12 første ledd, kan departementet i særlige tilfelle og på nærmere vilkår gi tillatelse til at eiendommer og andre midler som inngår i havnekassen som nevnt i fjerde ledd, blir investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål. Slik investering og avkastningen av denne inngår i havnekassens midler.»

Merknad

Havne- og farvannslovens krever at havnekassens midler bare skal anvendes for havneformål og sikre driften av havnevirksomheten slik at havnebrukerne tilbys tjenester på konkurransedyktige vilkår. Dette er vesentlig for å oppnå målsetningen i St.prp. nr. 46 (1999/2000) Nasjonal Transportplan (NTP) om overføring av transport fra vei til sjø kan gjennomføres. Havnekassens midler vil som regel være havneinnretninger, eiendommer og andre midler ervervet eller bygget som ledd i alminnelig havnevirksomhet.

Den lovbestemmelse som foreslås gjør ikke unntak fra prinsippet i gjeldende havne- og farvannslov om at midler som inngår i en havnekassee skal forvaltes forsvarlig og holdes atskilt fra havnekommunens økonomi. Forslaget åpner imidlertid for at eiendeler og andre midler i havnekassen kan investeres i prosjekter og annen virksomhet som ikke direkte gjelder havnevirksomhet, forutsatt at engasjementet medfører en økonomisk sett forsvarlig forvaltning av midlene i havnekassen. Midlene kan således plasseres i aktiviteter som over tid antas å gi god avkastning, og som derigjennom bidrar til å konsolidere havnens økonomi. Det vil imidlertid alltid være vanskelig å forutsi med rimelig grad av sikkerhet hvilken lønnsomhet som vil ligge i langsiktige eiendoms- og byutviklingsprosjekter. Kravet til forsvarlig forvaltning innebærer likevel at det ikke vil være adgang til å investere eller delta i prosjekter som allerede på beslutningsstadiet fremtrer som egnet til å «tappe» havnekassen til fordel for andre formål enn havneformål. På samme måte bør en ikke kunne engasjere en havnekasses midler i prosjekter som, i tillegg til forretningsmessig risiko knyttet til investert kapital, reelt også vil innebære risiko for i fremtiden å måtte foreta ytterligere kapitalinnskudd for å dekke tap og kostnader knyttet til prosjektet. I så fall innebærer deltagelsen i prosjektet også en risiko for at fremtidige havneavgifter etter havne- og farvannsloven vil måtte økes ut over det selve havnevirksomheten gjør påkrevet, og slike prosjekter ligger utenfor rammen for lovforslaget. Departementet viser her til at krav om bruk av aksjeselskapsform i praksis ikke alltid vil sikre en deltager fullt ut mot å måtte øke sitt engasjement på et senere tidspunkt. Risikoen her beror bl.a. på omfanget av engasjementet og på den økonomiske styrke til og innsats fra andre deltakere i prosjektet.

Den foreslåtte lovbestemmelse sier ikke noe om hvilke andre formål enn havneformål det kan gis tillatelse til å investere i med havnekassens midler.

Det avgjørende i denne forbindelse er ikke det aktuelle formål eller engasjement, men hvorvidt forutsetningene ovenfor kan oppfylles. Lovforslaget er ment først og fremst å åpne for omdisponering av eiendommer og anlegg som hittil har vært brukt til havneformål, og som i lys av utviklingen når det gjelder havnevirksomhetens behov, bør kunne frigjøres til annen bruk.

Ved vurdering av om tillatelse skal gis til engasjementet og ved fastsettelse av vilkårene i tillatelsen, vil Fiskeridepartementet måtte foreta en vurdering av disse forhold ut fra hva som på sikt best tjener havnenes interesser og fremtidig utvikling i de områder det gjelder. I denne sammenheng vil også den rettslige formen på engasjementet være av vesentlig betydning. Ved utformingen av vilkårene i tillatelsen skal Fiskeridepartementet påse at engasjementet rettslig sett utformes slik at det holdes atskilt fra selve havnevirksomheten. Det er vesentlig at det etableres rettslige skranker som sikrer at risiki knyttet til et engasjement til annet enn havneformål ikke vil kunne overføres til og belaste fremtidig havnevirksomhet. Et havnefremmed engasjement bør således gjennomføres via et datterselskap eller via aksjeinteresser i annet selskap uten at havnekassen påtar seg øvrige forpliktelser knyttet til det prosjekt eller den virksomhet det gjelder.

De engasjementer som kan gjennomføres med hjemmel i slik tillatelse vil forbli en del av havnekassen og omfattes av havnestyrets forvaltningsansvar. Avkastningen, herunder verdistigning, av engasjementet skal tilføres havnekassen. Ut over dette vil disponeringen av midlene bero på beslutninger innenfor det aksjeselskap som står for det enkelte engasjement, med de begrensninger som følger av departementets vilkår, jf. nedenfor.

Fra Regjeringens side er det i St.meld. nr. 28 (2001-2002) Utviklingen av Bjørvika fremhevet som viktig at Oslo Havn som en vesentlig grunneier i Bjørvika området bør kunne delta i utviklingen av arealer som ikke lenger skal anvendes til havneformål. Lovforslaget åpner for dette, men som nevnt under forutsetning av at dette representerer en forsvarlig forvaltning av havnekassens eiendeler. For at forholdet mellom vanlig havnevirksomhet og annen forsvarlig forvaltning av havnekassens midler skal bli tydelig, er det formålstjenlig at havnen gis anledning til å opprette egne selskaper til gjennomføring av slike prosjekter. For å begrense risikoeksponering bør slike engasjementer organiseres som egne aksjeselskaper. Lovforslaget åpner for dette, og departementet vil kunne gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen, jf. uttrykket «...kan departementet ... på nærmere vilkår gi tillatelse...». Relevante vurderinger og vilkår for departementets beslutning i saker som dette vil kunne knytte seg til forhold som valg av selskapsform og fastsettelse av vedtekter, herunder regler om styrende organer. Vilkår nedfelt i vedtekter e.l. vil måtte fastsettes utfra hensynet til havnens beste, og vil blant annet kunne inkludere særlige reguleringer knyttet til forhold som retten til låneopptak, innskudd av eiendom, avhending av eiendom, fusjon, utbytte, salg av aksjer, herunder bestemmelser om forkjøpsrett mv.

Departementet vil måtte involvere berørte myndigheter og organisasjoner i samsvar med vanlige forvaltningsmessige prinsipper før det treffes vedtak etter bestemmelsen. Kommunens innspill vil være viktig, ettersom driftsansvaret for havner etter havne- og farvannsloven prinsipielt tilligger kommunen, men både det havnestyret departementet har oppnevnt etter havne- og

farvannsloven § 12 og ulike næringsorganisasjoner og brukere av havnen vil ha viktige partsinteresser å ivareta.

Regjeringen anser det som avgjørende at beslutninger vedrørende bruk av havnekassens midler til annet enn havneformål treffes av departementet. Særlig gjelder dette for havner med havnestyre opprettet etter havne- og farvannslovens § 12 første ledd, deriblant Oslo Havn, da denne bestemmelsen gjelder havner som har vesentlig betydning utenfor egen kommune. Departementets beslutning er nødvendig for å sikre gjennomføring av en helhetlig og overordnet havnepolitikk, noe som fordrer transportplanlegging på tvers av samferdselssektorene for å kunne etablere tilfredsstillende infrastrukturløsninger lokalt, regionalt og nasjonalt. Som følge av «Fjordbyvedtaket» er forholdet til regionale og nasjonale transportløsninger en særlig aktuell problemstilling for Oslo Havn og andre havner i Oslofjordregionen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det må foretas en formell prosess knyttet til en beslutning om å benytte havnekassens midler til annet enn havneformål. Kommunen og havnestyret vil måtte utrede og underbygge forslag til alternativ bruk av havnekassens midler i samsvar med vanlige forvaltningsmessige prinsipper, og departementet vil måtte sette av ressurser for å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling før vedtak om bruk av havneklassens midler kan treffes. Havnens hovedformål er å drive havnevirksomhet, og det vil bare unntaksvis være aktuelt å legge til rette for alternativ bruk av havnekassens midler. Forslaget forventes følgelig ikke å ha nevneverdige administrative konsekvenser, verken for stat eller kommune. De administrative prosedyrer som denne bestemmelsen legger opp til vil ikke berøre havnens brukere i nevneverdig grad.

Kravet om forsvarlig forvaltning av havnekassens midler medfører at havnen ikke vil kunne engasjere seg i prosjekter som medfører risiko for at havnekassen i fremtiden påføres ekstraordinære utgifter, jf. bemerkningene foran avsnitt 5. Ut fra denne forutsetning forventes ikke lovforslaget å få negative konsekvenser for havnens muligheter til å utøve effektiv havnedrift i fremtiden. Kostnadene for havnens brukere vil ligge på om lag samme nivå som i dag, og vil således ikke bli berørt av forslaget til lovendring.

For å sikre klare skillelinjer mellom havnens aktiviteter og havnekassens disposisjoner er det som nevnt hensiktsmessig at havnen gis anledning til å opprette selskaper, hvorfra de ulike aktiviteter kan drives. Dette er også hensiktsmessig for å gardere havnekassen mot ekstraordinære tap dersom investeringene til annet enn havneformål ikke slår til som forventet. I tilfeller som dette vil risikoen kunne begrenses til innskuddet foretatt med midler i havnekassen som i den aktuelle situasjon ikke benyttes til havnevirksomheten, og man unngår senere å tappe reservene i havnekassen for å dekke inn tap, noe som i såfall ville ha ført til økte havneavgifter, og dårligere rammevilkår for skipsfarten.

I forbindelse med utviklingen av Bjørvika tas det sikte på å etablere et eget eiendomsselskap eiet av Oslo Havn og undergitt havnestyrets forvaltning som del av havnekassen. Eiendommer som tilhører Oslo Havn i Bjørvika, Bispevika, Sørenga og Grønlia skal legges inn i selskapet. Den formelle hjemmelsoverføringen til eiendomsselskapet vil utløse krav om dokumentavgift til staten. Denne ekstrabelasting vil Regjeringen kompensere. Det vil også bli tatt initiativ til å justere den skattemessige inngangsverdi for de aktuelle eiendommer i samsvar med den verdi disse vil få når arealene er utviklet til en ny bydel. For nærmere informasjon vises det til St.meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika punkt 4.3.

Fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven)

I

Nytt siste ledd i § 23 skal lyde:

Når en havn har eget havnestyre oppnevnt av departementet etter § 12 første ledd, kan departementet i særlige tilfelle og på nærmere vilkår gi tillatelse til at eiendommer og andre midler som inngår i havnekassen som nevnt i fjerde ledd, blir investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål. Slik investering og avkastningen av denne inngår i havnekassens midler.
