

Saksprotokoll

Sjøveien videre NOU

Arkivsak-dok.	17/627
Saksbehandler	Rune Hvass

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Havnestyret Arendal Havn KF	02.05.2018	18/14
2 Formannskapet	24.05.2018	18/58
3 Bystyret	31.05.2018	18/76

Her kopieres Innstilling fra Protokoll

Bystyret har behandlet saken i møte 31.05.2018 sak 18/76

Møtebehandling

Robert C. Nordli (Ap) fremmet formannskapets anbefaling og at det gis fullmakt til språkvask av de ulike forslagene:

Bystyret slutter seg til vurderingene fra Arendal Havn KF og ber om at høringen blir sendt inn.

Det ble vist til rådmannens forslag til vedtak i e-post til bystyret datert 28.05.18:
Bystyret innarbeider rådmannens vurdering sammen med vurderingen fra Arendal havnevesen i kommunens høringsuttalelse til ny havne- og farvannslov.

Votering

Havnestyrets innstilling ble satt opp mot Robert C. Nordli (Ap) sitt forslag. Robert C. Nordli (Ap) sitt forslag med rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Bystyret vedtak

Arendal bystyre slutter seg til vurderingene fra Arendal Havn KF og rådmannen i Arendal kommune i deres høringsuttalelser til ny havne- og farvannslov.

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

Rådmannens forslag til vedtak:

Bystyret innarbeider rådmannens vurdering sammen med vurderingen fra Arendal havnevesen i kommunens høringsuttalelse til ny havne- og farvannslov.

Bakgrunn:

Havne- og farvannslovutvalget har sendt på høring *NOU 2018:4 Sjøveien videre* som er et forslag til ny havne- og farvannslov. Utvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende havne- og farvannslov, og man har vektlagt å gjøre ny lov enkel og tilgjengelig. Høringsfristen er satt til 15.06.18.

I regjeringens politiske plattform fremgår det at havne- og farvannsloven skal moderniseres og revideres «*med sikte på å åpne for at havner kan organiseres som aksjeselskap*». Videre følger det av regjeringens «Nasjonal havnestrategi» at regjeringen vil «*utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten*».

Bestemmelsene skal utformes slik at de legger til rette for markedsorienterte havner.

Rådmannen registrerer at Havnestyret har oversendt innspill til bystyret hva gjelder nevnte NOU, men ettersom alle kan avgi høringsuttalelse finner rådmannen det hensiktsmessig også å komme med eget innspill i tillegg.

Rådmannen har gjennomgått forslaget til ny havne- og farvannslov, og vil nedenfor komme med sin vurdering av og kommentarer til denne, hovedsakelig knyttet til havnekapitalen, - både hva gjelder dagens situasjon og nytt lovforslag.

Vurderinger:

Myndighetsområde

Havnelovutvalget foreslår at staten skal overta ansvaret for farvannsforvaltningen. Ansvaret har tidligere vært delt mellom stat og kommune, men flertallet i lovutvalget foreslår nå at staten har ansvaret for fremkommeligheten i farvannet. Statens skal også behandle søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Kommunenes uttalelse skal innhentes ved tiltak som kan påvirke sikkerheten og fremkommeligheten i havnen. Kommunen skal behandle søknader om tiltak der det bare er forholdene lokalt i havnen som kan bli påvirket.

Flertallet har funnet det riktig at staten tar et større ansvar for kostnadene med å tilrettelegge for sikker sjøtrafikk. En konsekvens av dette er at det etter utvalgets vurdering ikke lenger vi være grunnlag for at kommunene lenger skal kunne kreve anløpsavgift fra sjøtransporten. Anløpsavgiften er i pr i dag selvkostbasert i Arendal kommune.

Det foreslås også å innføre et krav om organisatorisk skille mellom kommunens rolle som offentlig myndighetsutøver og havnevirksomhet.

Havnekapital

- NOU – havnekapital og utbytte

I henhold til dagens lovverk kan havnekapital kun benyttes til havneformål. Staten må gi tillatelse dersom havnekapital skal benyttes til annet enn havnevirksomhet. Det er ingen mulighet for kommunen til å ta utbytte fra havnevirksomheten til fri bruk.

Utvalget foreslår nye havnekapitalregler som åpner opp for at eierkommunene kan ta utbytte, se ny lovs § 29. Det forutsettes samtidig at det settes av tilstrekkelig midler i havnen til nødvendige investeringer for å nå formålet om å legge til rette for sjøtransport. Kommunen gis altså adgang til å ta ut utbytte av havnekapital til fri bruk dersom havnevirksomheten er sikret, nærmere bestemt at gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling.

Videre har flertallet i utvalget foreslått at ved eventuell realisasjon av den kommunale havnevirksomhetens eiendom skal det gjøres tilstrekkelig avsetning til nyanlegg før utdeling av utbytte kan gjøres.

Utdeling av utbytte kan videre bare besluttes av havnevirksomhetens eierorgan etter forslag fra styret. Dette innebærer at dersom eierorganet mener at styret bør fremmet et forslag om utdeling av virksomhetens overskudd, men styret ikke mener at vilkårene for dette er oppfylt, kan ikke uttak skje.

- Hva er havnekapital?

I den forbindelse er det etter rådmanns vurdering meget viktig at det skilles mellom hva som er havnekapital og hva som inngår som kommunens øvrige kapital. Dette da kommunen selv har styring på all annen kapital som kommunen forvalter, og endringen av regelverket i forslag til ny havne- og farvannslov gjelder således kun havnekapital.

Havnekapital er den formue som kommunale havner disponerer, og består ifølge dagens havne- og farvannslovs § 47 av:

- a) Formuesmassen som hører til havnekassen når denne loven trer i kraft [01.01.10]*
- b) Inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift og anløpsavgift*
- c) Verdier som trer i stedet for verdier som omfattes av bokstav a eller b, og*
- d) Inntekter og avkastning for øvrig fra verdier som nevnt i bokstav a, b eller c*

Havnekapitalen omfatter alle typer formuesgjenstander, dvs. finansielle eiendeler, landarealer, kaier, moloer, bygninger, driftsløsøre og materielle og immaterielle rettigheter.

I forbindelse med ikrafttredelsen av havne- og farvannsloven av 1985 ble havnene kommunalisert, og i det var den gang forutsatt en avklaring av hvorvidt fast eiendom skulle tilhøre kommunen som sådan eller havnene. Dette synes dog ikke å ha vært gjennomført for alle havner (jfr rapporten «Regulering av havnekapital» (2015) utarbeidet av Vista Analyse for KS). Denne avklaringen er ikke gjennomført i Arendal kommune.

Per i dag forvalter Arendal Havn eksempelvis småbåthavna og gjestehavna, og dette har vært ansett som en praktisk ordning med tanke på at det hører naturlig til havnas fagområde. Men det har altså ikke vært foretatt en konkret vurdering av om disse arealene er en del av formuesmassen som inngår i havnekapitalen.

I forbindelse med vurdering av hva som er havnekapital vil det være naturlig å se nærmere på ny lovs formålsbestemmelse og definisjonene av havn og havnevirksomhet. Det følger av § 1 i NOU' en at:

«Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann.» Ettersom det i lovens formål leges vekt på sjøtransport som transportform samt miljøaspektet, trekker dette i retning av at gjestehavna og småbåthavna ikke er en del av havnekapitalen ettersom dette arealet benyttes mer til båtbruk som rekreasjon og ikke transport.

Det følger videre av forslag til ny havne- og farvannslov § 3, bokstav b) at et fartøy er *«enhver flytende innretning som er laget for å bevege seg gjennom vannet»*, og at havn er *«sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, og andre områder som er tilknyttet disse»*. Ordlyden i disse definisjonene er meget vid, og kan tale for at havnen og havnekapitalen knytter seg til et mer omfattende areal. Men på den annen side blir havnevirksomhet definert som *«drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk, og salg av tjenester knyttet til driften.»* Ettersom man har benyttet ordlyden «alminnelig trafikk» trekker dette i retning av at areal som gjestehavna og småbåthavna ikke er en del av den eiendomsmassen som naturlig faller inn under havnekapitalen

Rådmann legger etter dette til grunn at gjestehavn og småbåthavn ikke er en del av havnekapital, men mener for øvrig at dette burde kommet tydeligere frem i nytt lovforslag.

Etter rådmannens vurdering bør en derfor i Arendal foreta en grundigere avklaring av hvilken eiendom som tilhører havnen og således faller inn under regelverket for havnekapital, og hvilke eiendom som er en del av kommunens øvrige eiendomsmasse, og som eventuelt skal forvaltes av Arendal Eiendom KF. Det anes hensiktsmessig å lage en matrise hvor en ser på fordeling av oppgaver, ansvar og kostnader ift Arendal kommune som sådan og Arendal Havn, når det gjelder kommunens havneområde og tilgrensende områder.

Det følger for øvrig av *Forskrift om bruk og orden i havner m.m.* (lokalforskrift i kraft 2010) § 3-1,2.pkt. at *«Som havnearealer og havneanlegg regnes enhver bygning, innretning eller land- og sjøareale som brukes til havneformål.»* Rådmannen kan dog ikke se at dette gjør bildet noe tydeligere i forhold til hva som mer konkret er å regne som havnekapital. Det kan være hensiktsmessig å se nærmere på dette også i forhold til gjennomgangen av vedtektene til havnen.

Konklusjon:

Rådmannen vil på bakgrunn av ovennevnte foreslå følgende høringsuttalelse;

Arendal kommune vurderer det som positivt at det foreslås en oppmykning av regelverket omkring havnekapital, men ønsker en klarere definisjon eller avklaring av hva som inngår i havnekapital i henhold til ny havne- og farvannslov. Hva er mer konkret å anse som havnekapital og hva er eventuelt å anse som tilleggskapital?

Arendal kommune ønsker også å vite hva lovutvalget mener om hva som regnes som havnekapital ved lovens ikrafttreden, samt hva som for fremtiden vil være havnekapital og derved omfattet av forslag til ny § 29.

Definisjonene i lovforslaget bør også presiseres. Dette da Arendal kommune finner definisjonene i § 3 meget vide med tanke på lovens formål.

Saksbehandler:

Anette F. Brekke, juridisk stab

Saksframlegg

Arkivsak-dok. 17/627-335
Saksbehandler Rune Hvass

Utvalg	Møtedato
Havnestyret Arendal Havn KF	02.05.2018

Sjøveien videre NOU

Havnefogdens forslag til vedtak

Havnestyret har vurdert rapporten «Sjøveien videre», og mulige effekter av forslagene.

Rapporten har høringsfrist 15 juni 2018.

Havnestyret oversender dette innspill til Bystyret, da saken i stor grad berører et ansvar som Bystyret har lagt til Arendal havn KF.

Vedlegg

Sammendrag

Her gis en kortfattet oversikt over de viktigste endringer i rapporten.

Lovens formål

Utvalget mener at gjeldende formålsbestemmelser er for vidt formulert.

Ny formålsbestemmelse må i større grad konsentreres om det som er lovens hovedformål; å fremme sjøtransport som transportform.

Utvalget foreslår følgende formålsbestemmelse:

«Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann»

Havn

Utvalget har foreslått en ny definisjon av begrepet «havn». Utvalget mener definisjonen av havn må omfatte en fysisk og funksjonell avgrensning av havnebegrepet. Havnens fysiske avgrensning i farvannet får særlig betydning for ansvars- og myndighetsfordelingen etter loven.

Utvalget foreslår følgende definisjon:

«havn: sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, og andre områder som er tilknyttet disse»

Havnevirksomhet

Utvalget har foreslått en ny definisjon av begrepet «havnevirksomhet». Til forskjell fra gjeldende definisjon, foreslår utvalget å knytte «havnevirksomhet» til drift av havn som er «åpen for allmenn trafikk». Med dette menes virksomhet i havner som tilbyr havnetjenester til brukere, og ikke kun til egen virksomhet.

Utvalget foreslår følgende definisjon:

«havnevirksomhet: drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk, og salg av tjenester knyttet til driften»

Farvann:

Utvalget foreslår at hovedansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet skal ligge hos staten (les Kystverket) som overtar forvaltningsansvaret fra kommunene, med unntak av selve havneområdet. Innkreving av anløpsavgift vil således utgå for kommunen.

Utvalget foreslår følgende bestemmelser til skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet:

Krav til skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet. Kommunens forvaltning av offentlig myndighet etter denne loven skal holdes organisatorisk adskilt fra kommunens havnevirksomhet.

Mottaksplikt

Utvalget mener at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om mottaksplikt i ny havne- og farvannslov. Havnene skal reguleres av konkurranseretten og myndighetsmisbrukslæren. Kommunale havners kapitalforvaltning (Bestemmelser om havnekapital)

Utvalget har foreslått at det skal åpnes for at kommunale eiere kan ta utbytte fra overskudd i havnevirksomheten og at et slikt utbytte, med visse begrensninger, kan benyttes til andre formål enn havnevirksomhet.

Utvalget har vektlagt at det er en nasjonal interesse å opprettholde en desentralisert havnestruktur med effektive havner og har derfor lagt visse begrensninger på utbytteadgangen. Utbytte kan bare tas ut dersom gjenværende egenkapital vil være tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten. Videre skal det ved salg av eiendom gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nye anlegg før utbytte kan tas.

Forslaget innebærer at utbytte bare kan besluttes av virksomhetens eierorgan etter forslag fra styret. At overskudd bare kan tas ut etter forslag fra styret, setter grenser for eierkommunens uttak fra havnevirksomhet organisert som aksjeselskap, interkommunalt selskap, og kommunalt foretak. Dersom eierorganet mener at styret bør fremme et forslag om utdeling av virksomhetens overskudd, men styret ikke mener at vilkårene for dette er oppfylt, kan ikke uttak skje. Kommunen som eier vil med andre ord ikke kunne instruere et uttak som styret mener vil være i strid med begrensningene i loven, eller er uforsvarlig av andre grunner.

En annen sak er at eiers endrede strategiske planer for virksomheten, beslutning om omorganiseringer og lignende på et senere tidspunkt, kan endre grunnlaget for utdeling.

Bakgrunn (Fakta)

Regjeringen la i januar 2015 frem *Nasjonal havnestrategi*. Det overordnede målet var mer effektive havner for å få mer gods på sjø. En viktig del av strategien var å «utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten».

Sommeren 2016 satte regjeringen ned et *offentlig utvalg* for å utarbeide et nytt forslag til havne- og farvannslov. Formålet med dette arbeidet var å lage et mer brukervennlig og tidsriktig regelverk for bedre sjøsikkerhet, og mer effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Lovutvalget skulle særlig utrede kommunal havnevirksomhet og bruk av farvann og havn.

Utvalget leverte 1. mars 2018 NOU 2015:4 Sjøveien videre – forslag til ny havne- og farvannslov. Rapporten ligger vedlagt.

Vurderinger

Havnestyret har følgende innspill og kommentarer til utvalgets forslag:

Generelt mener Arendal havnestyre at utvalgets forslag til ny lov er en forbedring og tydeliggjøring av bestemmelser i forhold til dagens lov – og hilser denne velkommen.

Vedr. forslaget om at Staten skal overta forvaltningsansvaret for kommunale sjøarealer. Dette strider mot Statens generelle ambisjon om at kommunene skal få større grad av selvstyre og selvbestemmelse.

De fleste kommuner og kommunale havner i dag godt utrustet til å holde farledene åpne og fri for farlige gjenstander i motsetning til Kystverket som ikke har slike kapasiteter lokalt.

Kystverket vil trolig måtte kjøpe tjenestene lokalt (gjerne av kommunen), og det er tvilsomt om dette vil gjøre farvannsforvaltningen bedre og billigere, hvilket må antas bakgrunn for forslaget. Det er kommunene og de kommunale havnene som har lokalkunnskap og kjenner sine områder best.

Myndighetsutøvelsen:

Utvalget foreslår et organisatorisk skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet:

Dette kan allikevel være samme fysiske person(er), men ikke samme organisasjon.

Det er tvilsomt om dette vil gi noen stor effekt. For annen kommunal myndighetsutøvelse etter annet lovverk finnes ikke et slikt skille. Det viktige er kompetanse og lokalkunnskap ved utøvelse av enhver myndighet.

Havnekapitalen:

Det offentlige har mange viktige oppgaver. Havnekapital bestemmelsene ble innført i 1984, og videreført i ny lov av 2010. Det fremstår som en anakronisme at ikke eier kommunen skal kunne hente ut et driftsoverskudd uten bindinger slik dagens lov regulerer.

Havnestyret ønsker derfor velkommen en oppmykning av lovverket på dette området, da det er prinsipielt viktig at den kommunale eier, som garanterer for havnens totale økonomi, også kan hente overskudd, når der er noe å hente.

Utvalgets forslag vil langt på vei være tilnærmet lik reglene som gjelder for et ordinært aksjeselskap. Mye kan type på at flere kommuner vil se seg tjent med å organisere sine havneselskaper som ordinære aksjeselskap i fremtiden.

Havnestyret peker imidlertid på at slik oppmykning av havnekapital bestemmelsene, må ses i sammenheng med Hjelmeng utvalgets forslag (se egen sak) om at kommunen skal få utbetalt rentefordelen som havnen har gjennom konkursbeskyttelse. Samlet vil belastningen på havnens økonomiske midler bli større – prisene vil gå opp -konsekvensen er at sjøtransport kan bli dyrere – i strid med nasjonale mål om mer gods på sjø – og i strid med nasjonale miljø forpliktelser under Paris 2015 avtalen.

Havnenes rentebærende gjeld vil være en viktigere faktor å vurdere fremover. En konsekvens vil være at kommuner og havner som har investert og satset fremoverlent på utbygging av miljøvennlig transport og havneutvikling i tråd med Regjeringens havnestrategi, nå vil kunne bli «straffet» økonomisk.

Fremtiden vil vise om havnene må avstå fra å gjøre nødvendige utbedringer og investeringer i eget utstyr og kaier. Men dette hører jo med til daglige vurderinger og prioriteringer i enhver kommune. Fremtidige utbygginger i alle Norske havner vil måtte underlegges mer inngående forretningsmessige vurderinger før de vedtas og realiseres.

Kommuneplanens føringer

Vurdering av klimakonsekvenser

Driftsmessige konsekvenser

Alternative løsninger

Konklusjon

Forslaget til ny havnelov vil være en forbedring av dagens lov, tydeliggjøre ansvar og åpne for bedre eierstyring.

Utbytteanledningen er av prinsipiell art, da kun et lite flertall av Norske havner faktisk leverer et økonomisk overskudd.