



SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Vår referanse: 2018/24576-11
Saksbehandler: Bodil Sulebakk Opsvik
Dato: 20. september 2018

Høyringsfråsegn frå Bergen kommune til NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov.

Vi syner til høyringsbrev datert 13. mars 2018. Bergen kommune fekk ikkje tilsendt høyringsbrevet ved den første utsendinga. Etter avtale med departementet har kommunen difor fått utvida høyringsfrist til 20. september 2018.

Bergen kommune har fylgjande merknader til lovframlegget:

1. Innleiande merknader

Hovudføremålet med å revidere havne- og farvannslova er, i fylgje mandatet, å betre tryggleiken til sjøs og tilrettelegge for meir effektiv og miljøvenleg sjøtransport.

Bergen kommune meiner at det kan vere føremålstenleg å endre einskilde av føresegnene i gjeldande havne- og farvannslov for å oppnå dette. Føresegnene om mottaksplikt og forvaltning av hamnekapital er mellom dei. Kommunen kan derimot ikkje sjå at det er behov for ein gjennomgripande lovrevisjon. På fleire punkt synest gjeldande lov elles å vere eit betre verkemiddel for å sikre tryggleiken til sjøs, miljøomsyn og effektiv ressursbruk enn det lovframlegget er.

Mellom positive aspekt ved lovframlegget, vil Bergen kommune særleg påpeike endringane som lempar på dagens regelverk om forvaltning av hamnekapital. Bergen kommune er likevel i tvil om framlegget går langt nok til å sikre effektiv bruk av dei ressursane som i dag er bandlagt til hamneverksemd. Kommunen vil difor her gjere framlegg om einskilde justeringar.

2. Endring av lovføremålet

Eit samla lovutval har gjort framlegg om at ny lov skal ha eit *snevrare føremål* enn gjeldande havne- og farvannslov. Bergen kommune meiner lovutvalet har gått for langt i å innskrenke lovføremålet, og syner til Kystverket sine merknader om dette.

For eigen del vil Bergen kommunen dessutan framheve at det må kome tydeleg fram i føremålsføresegna at havne- og farvannslova skal vere eit verkemiddel for å balansere ulike interesser i kyst- og hamneområde. Bakgrunnen er at lovføremålet vil vere eit viktig moment ved tolkinga av andre føresegner i lova. I tillegg vil det ha betydning når tiltak og vedtak skal vurderast opp mot den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra.

Eit vanskeleg spørsmål under gjeldande lov har til dømes vore kor stor vekt negative verknader på landsida kan tilleggast ved forvaltning og myndighetsutøving i hamn og farvatn. Med ei innskrenking av lovføremålet, vil det verte lett å argumentere for at det skal vere mindre rom for å vektlegge slike verknader enn det er i dag. Bergen kommune stiller spørsmål ved om dette er tilsikta. I tilfelle vurderer vi at lovframlegget ikkje er framtidsretta nok til å ta høgde for miljøutfordringar, satsing på bærekraftig turisme og behova til andre næringar enn sjøtransporten.

3. Opphevinga av mottaksplikta til hamnene og innføring av heimel til å vedta avgrensing av retten til opphald i hamn ved lokal luftforureining

Gjeldande lov slår fast utgangspunktet om at eigar og operatør av hamner har mottaksplikt og listar opp unntak frå dette utgangspunktet, jf. havne- og farvannslova § 39 første ledd. For Bergen kommune har denne føresegna skapt vanskar. Vanskane har oppstått ved behov for å avgrense eller stille vilkår for opphald i hamn i samband med negative miljøverknader og for stor turisttrafikk. Dels har det vore krevjande å avgjere *om* det er heimel for slik regulering. Dels har det vore krevjande å vurdere kva som kan bestemmast i medhald av eigarråderetten og kva som må bestemmast gjennom forskrift og enkeltvedtak.

Bergen kommune meiner difor at det er *behov for ei betre lovregulering av adgangen til å avgrense opphald i hamn, medrekna å stille vilkår for opphald i hamn*. Vi oppfattar at intensjonen til lovutvalet har vore å gje kommunane større fridom til å drive hamneverksemd på ein måte som tek omsyn til miljø og andre viktige samfunnsmessige omsyn som kommunane skal ivareta. Det er ein god intensjon. Det kan likevel vere tvilsamt om lovframlegget sikrar denne intensjonen godt nok. Slik Bergen kommune ser det, vil den negative avgrensinga av eigarråderetten som fylgjer av myndighetsmisbrukslæra og konkurransereglane ofte vere eit heilt utilstrekkeleg som grunnlag for å balansere behova til sjøtransporten opp mot breiare samsfunnsmessige behov knytt til tryggleik, miljø og anna næringsverksemd.

Etter Bergen kommune sitt syn ville ei betre løysing ha vore å *oppretthalde mottaksplikta, men lovfesta fleire unntak frå denne*. Det ville ha gitt ein meir forutsigbar situasjon både for sjøtransportnæringa og hamnekommunane. Mellom anna skulle adgangen til å nekte fartøy plass i hamn ved misleghald eller forventa misleghald av betalingsplikt vore regulert. Likeeins bør lovgjevar ta eksplisitt standpunkt til *om og på kva vilkår det skal vere adgang til å nekte fartøy plass i hamn på grunnlag av omsyn til miljø, tryggleik og andre næringar*.

Bergen kommune vil tru at det for kommunale hamner lett vil oppstå spørsmål om det er i strid med myndighetsmisbrukslæra å nekte plass, eller stille vilkår for plass, i hamn på grunn av klima, sjøforureining, ynskje om bærekraftig turisme, vern om natur, verdsarv, kulturminne med vidare. Det er det ikkje lett å svare på. Vi syner her til det som er sagt over om innskrenkinga av lova si føremålsføresegn. Vidare syner vil til heimelen lovutvalet har gitt for å fastsetje forskrift om avgrensing av opphald i hamn for å unngå lokal luftforureining, jf. lovframlegget § 4. Sjølv om Bergen kommune er positiv til at situasjonen med luftforureining er foreslått lovregulert, vil dette lett føre til spørsmål om ikkje avgrensingar som er naudsynte for å hindre andre negative fylgjer av hamnedrifta også krev lovheimel.

Bergen kommune etterlyser på den bakgrunnen ei lovføresegn som gjev rom for å avgrense opphald i hamn *også* av andre grunnar enn lokal luftforureining. Vi syner her til gjeldande havne- og farvannslov § 39 første ledd andre punktum. Det er elles ein fordel om ein vidare heimel for offentleg regulering gjev kompetanse både for forskrifter og enkeltvedtak. Likeeins er det ein fordel om adgangen til å stille vilkår for opphald i hamn vert tydeleggjort. Mellom anna ser Bergen kommune behov for å kunne stille vilkår om landstraum, kloakkrensing, avfallsløysingar med vidare.

Sidan eit av siktemåla med lovrevisjonen har vore å legge til rette for ein meir effektiv sjøtransport, vil Bergen kommune elles påpeike at regulering av tilgang til infrastruktur i mange situasjonar er eit naudsynt verkemiddel for å oppnå verksam konkurranse. Som Konkurransetilsynet har gjort greie for i si høyringsfråsegn, kan mottaksplikt vere føremålstenleg i den samanhengen. Bergen kommune gjev på dette punktet tilslutning til Konkurransetilsynet sine merknader.

4. Forvaltning av hamnekapital

Bergen kommune er *samd med lovutvalet i at det er behov for nye reglar om forvaltning av hamnekapital.*

Gjeldande regelverk er for kategorisk og verkar ikkje etter føremålet sitt. Det byggjer på ei førestelling om ei latent interessekonflikt mellom kommunal hamneverksemd og kommunen si interesse i å legge til rette for andre næringar. Det er i mange tilfelle feil. Kommunane vil regelmessig vere interessert i å utvikle ei konkurransedyktig hamneverksemd for å stimulere til utvikling av næring på land.

I eit samfunnsøkonomisk perspektiv er det dessutan uheldig dersom det vert bunde opp vesentleg større ressursar i hamneverksemda enn det som er naudsynt for å sikre verksemda. Det kan motverke effektiv bruk av ressursar som heller burde vore brukt til å løyse andre viktige kommunale oppgåver.

Dagens regelverk kan i tillegg bidra til at dei hamnene som har hamnekapital held for lite fokus på konkurransen med private logistikkaktørar. Bakgrunnen er at slike hamner ofte har store inntekter frå anna verksemd. Døme på dette kan vere utleige til næringsverksemd og parkering.

Dette har ei side mot statsstøtteregelverket. Etter statsstøttereglane kan det vere ein risiko for hamnedrifta, at det er meir kapital i hamneverksemda enn det avkastninga kan forsvare. Til meir kapital som vert akkumulert, til større må utsiktene til avkastning vere.

Eit verkemiddel for å sikre effektiv hamnedrift og forhindre at det vert akkumulert meir kapital enn det utsiktene til avkastning kan forsvare, er at eigar kan krevje utbytte frå hamneverksemda. Bergen kommune er difor positiv til at lovframlegget opnar for utdeling av verdiar frå kommunal hamneverksemd.

Kommunen meiner likevel at den reguleringa som lovutvalet har gjort framlegg om, eit stykke på veg er eigna til å vidareføre nokre av dei utfordringane som har verka negativt på utviklinga av moderne og effektive hamner. Bergen kommune vil difor gjere framlegg om fylgjande alternative formulering av ny § 29 tredje ledd i lovframlegget:

"Havnevirksomheten skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten."

Denne formuleringa er mindre komplisert enn den lovutvalet har gjort framlegg om. I tillegg bidreg ho til å forenkle grensesnittet mellom forvaltninga av hamnekapital og anna kommunal kapitalforvaltning. Ein annan fordel med Bergen kommune si formulering er at ho brukar eit utgangspunkt som er godt kjent frå selskapslovgevinga. Vi syner her til aksjelova § 3-4. Det finnest eit omfattande kjeldemateriale knytt denne føreseigna sitt krav om forsvarleg eigenkapital og likviditet. Å trekke vekslar på dette kan bidra både til å redusere rettsuvisse for kommunane og til å gje hamnene eit meir avklart handlingsrom.

Kommunen vil vidare peike på at dei materielle vilkåra som fylgjer av krava i aksjelova § 3-4 om eigenkapital og likviditet, gjev eit balansert og godt vern både for verksemda, eigarane, dei tilsette og kreditorane. I motsetnad til andre føresegrer i aksjelova, som er basert på rekneskapsmessig storleik, byggjer skrankane som fylgjer av aksjelova § 3-4 (jf. § 8-1 fjerde ledd) på den reelle eigenkapitalen. Aksjelova § 3-4 stiller dessutan krav til at eigenkapitalen vert tilpassa omfanget av verksemda, både i notid og i framtid. Så lenge eigaren av hamna og hamna sine styrande organ har laga planar for verksemda, slik dei har kompetanse til å gjere, vil det ligge føre ei rettsleg plikt til å sikre at finansieringa er tilstrekkeleg.

Ved å legge føresegna i ny havne- og farvannslov § 29 tredje ledd nær opp til aksjelova § 3-4 vil ein dermed få ein rettsleg standard som både gjev rom for og vern om ei effektiv og forsvarleg hamnedrift. Det gjev etter Bergen kommune sitt syn ei meir føremålstenleg regulering enn ein kasuistisk lovgjevingsteknikk der det vert lista opp utvalde typetilfelle, noko som det til dels er gjort i lovutvalet sitt framlegg til ny § 29 tredje ledd.

5. Organisering av hamneverksemd og delegasjonsadgang

Lovutvalet har gjort framlegg om å vidareføre kommunane sin valfridom for korleis hamneverksemd skal organiserast. Det er likevel lagt opp til at kommunane må gjennomføre eit *organisatorisk skilje* mellom myndighetsutøving og anna hamneverksemd, sjå lovframlegget § 28. Av merknadane til lovframlegget går det imidlertid fram at det ikkje er noko krav at myndighetsutøving og anna hamneverksemd vert lagt i ulike rettssubjekt dersom hamna vert driven i etat eller i eit kommunalt føretak. Då er det tilstrekkeleg at myndighetsutøvinga vert lagt i ein annan etat eller i ei anna avdeling enn den øvrige hamneverksemda.

Bergen kommune meiner det er positivt at lovframlegget vidarefører kommunane sin valfridom for organiseringa av hamneverksemd. For kommunar med store kommersielle hamner er det viktig å kunne sikre ei marknadsorientert organsieringa av verksemda. Aksjeselskapsmodellen er godt eigna for det. For kommunar som har små havner med lite kommersiell omsetning, vil det derimot kunne krevje uforholdmessig store ressursar å måtte opprette og drive eigne hamneselskap. Det gjeld til dømes for kommunar som har hamner der størsteparten av verksemda er knytt utrykningsfartøy, ferjeanløp og anna rutegåande trafikk. For slik verksemd vil organisering i etat eller i interkommunale samarbeid etter kommunelova § 27 ofte vere meir føremålstenleg enn organisering i hamneselskap.

Bergen kommune har derimot vanskar med å forstå kvifor lovutvalet har gjort framlegg om å stengje adgangen til å delegere myndighetsutøving til interkommunale selskap etter IKS-lova, jf. lovframlegget § 4 andre ledd. For det første kan vi ikkje sjå at statsstøtteregelveket er til hinder for at myndighetsutøving og tenesteverksemd skjer i same rettssubjekt. Etter statsstøtteregelveket held det berre med krav om rekneskapsmessig skilje. For det andre er eit forbod mot å delegasjon til interkommunale selskap overflødig dersom det vert innført eit krav om organisatorisk skilje mellom myndighetsutøving og øvrig hamnedrift. Med eit slikt krav vil uansett ikkje myndighetsutøving og tenestetilbod kunne skje i same interkommunale selskap. For Bergen kommune er det i ein slik situasjon vanskeleg å sjå at eit interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 skal vere eit meir eigna organ for myndighetsutøving enn eit interkommunalt selskap etter IKS-lova.

6. Endra funksjonsfordeling mellom staten og kommunane

Bergen kommune meiner *lovframlegget er uklårt formulert for plasseringa av ansvaret for myndighetsutøving mellom staten og kommunane.*

Mellom anna går det ikkje utrykkeleg fram av lovframlegget at staten skal ha myndighet i farvatna. Det er uheldig. Myndighetsutøving vil regelmessig krevje heimel i lov. Vidare er det uheldig at omgrepet forvaltningsansvar ikkje er foreslått vidareført. Omgrepet forvaltningsansvar er vidare enn omgrepet myndighetsutøving og omfattar også andre oppgåver enn å sikre at det går an å kome fram i farvatna. At omgrepet forvaltningsansvar vert fjerna, kan difor skape uvisse både om kva oppgåver i hamn og farvatn styresmaktene er ansvarlege for, og kva forvaltningsnivå som eventuelt har ansvaret.

Etter ordlyden i lovframlegget skal kommunane behalde myndigheten i hamn, men berre på eksplisitt avgrensa område, jf. lovframlegget § 6. Bergen kommune er usikker på om dette fører til at forvaltningsansvaret og myndigheten til kommunane i hamn er redusert samanlikna med gjeldande lov.

Bergen kommune stiller dessutan spørsmål ved om *framlegget om å endre funksjonsfordeling mellom staten og kommunane i kommunane sitt sjøområde*, er tilstrekkeleg gjennomtenkt og utgreidd. Det er viktig for tryggleiken til sjøs at beredskapen i sjøområda ikkje vert svekt. For å kunne forvalte og regulere hamn og farvatn trengst det både lokalkunnskap, personell og utstyr. Det har dei fleste kystkommunane i dag. Bergen kommune stiller spørsmål ved kor raskt Kystverket vil klare å byggje opp ein kompetanse og organisasjon som set det i stand til å utføre oppgåvene like godt som kommunane gjer i dag. Sidan anløpsavgifta ikkje er foreslått erstatta med ei tilsvarende statleg avgift, antar vi at dette vil vere avhengig av at Kystverket får tilført tilstrekkelege midlar over statsbudsjettet. Kommunen sluttar seg på den bakgrunnen til KS sitt standpunkt om at framlegget om endra funksjonsfordeling vert konsekvensutgreidd.

For det tilfellet at ei konsekvensutgreiing syner at det er best å oppretthalde dagens funksjonsfordeling i kommunale sjøområde, meiner Bergen kommune at heimelen for å krevje *anløpsavgift* må oppretthaldast.

7. Ansvaret for tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i farvatn og hamn

Lovutvalet har òg gjort framlegg om å endre funksjonsfordelinga mellom staten og kommunane for løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i kommunale sjøområde, jf. lovframlegget § 13.

Bergen kommune meiner at ei endra funksjonsfordeling for løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i kommunale sjøområde, vil kunne medføre ei *meir omfattande sakshandsaming*, ikkje minst for søknader om enkle og midlertidige tiltak. Samstundes vil flytting av ansvaret frå kommunane til staten kunne medføre mindre gjennomslag for lokale synspunkt og behov. Etter Bergen kommune sitt syn er dette ikkje ynskeleg.

Sidan lovutvalet ikkje har gjort framlegg om endringar i kommunane sin planmyndighet, legg Bergen kommune til grunn at den adgangen kommunane har til å regulere bruken av og farten i farvatna kommunale arealplanar, er tenkt vidareført. Dette er for så vidt positivt. Ein slik lovsystematikk vil likevel kunne skape ei vanskeleg grenseflate mellom kommunane sin kompetanse etter plan- og bygningslova og staten sin kompetanse etter ny havne- og farvannslov, til dømes kan det oppstå risiko for «dobbeltregulering».

Etter Bergen kommune sitt syn tilseier dette at *dagens ordning der kommunane har ansvaret for myndighetsutøving etter havne- og farvannslova på dei same områda som dei har det etter plan- og bygningslova, bør vidareførast*.

Med hilsen
Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom

Kristin Ulvang - kommunaldirektør
Stein Trengereid – leder Eierskap konsern

Dokumentet er godkjent elektronisk.



Byrådssak /18

Saksframstilling

Vår referanse: 2018/24576-9

Høringsuttalelse - NOU2018:4 Sjøveien videre - forslag til ny havne- og farvannslov

Hva saken gjelder:

Samferdselsdepartementet (SD) sendte den 13. mars 2018 ut høringsbrev om «*NOU 2014:4 Sjøveien videre – forslag til ny havne- og farvannslov*». Som følge av en glipp ved utsendelsen ble ikke Bergen kommune tilskrevet i første omgang, men kommunen har etter avtale med SD fått utvidet høringsfrist til den 20. september 2018.

Høringsbrevet er basert på et høringsnotat som er utarbeidet av et «*Havne- og farvannslov-utvalg*», og som hadde som mandat å få på plass et mer brukervennlig og tidsriktig regelverk for å bedre sikkerheten til sjøs, og tilrettelegge for en mer effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Utvalget har vært bredt sammensatt for å sikre juridisk og økonomisk kompetanse, og representasjon av ulike interesser knyttet til havne- og farvannsforvaltningen. Kommunene, havnene, rederinæringen, transport- og logistikknæringen og Kystverket har vært representert. Lovutvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende havne- og farvannslov med henblikk på forenkling av lovteksten, og å ta hensyn til den teknologiske utviklingen innen maritim sektor, klima og miljø. Formålet med lovendringen er å «*fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann*».

Lovutvalgets flertall foreslår blant annet endring i ansvar og myndighet når det gjelder sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Det foreslås at ansvar og myndighet som hovedregel legges til staten, mens kommunene har myndighet i havneområdet. Som en konsekvens av forslaget er det foreslått å fjerne den kommunale anløpsavgiften.

Videre foreslår utvalget at reguleringen av losordningen tas inn i havne- og farvannsloven, slik at man samler regulering av statens tjenester for å ivareta sikkerhet i farvannet i en lov. Lovutvalgets flertall foreslår dessuten å åpne opp for at kommunen som havneeeier på visse vilkår kan ta utbytte fra overskudd i havnevirksomheten som kan benyttes til andre formål enn havnevirksomhet.

Andre forslag fra havne- og farvannslovutvalget er bl.a.:

- Berørte kommuner skal høres og deres innspill skal vektlegges ved statens myndighetsutøvelse.
- I tillegg til fartøyets eier, kan fartøyets reder holdes ansvarlig ved ulykker og andre hendelser i farvannet.
- Ingen særskilt bestemmelse om mottakspålikt i havne- og farvannsloven.

- Kommunen kan gi forskrift om midlertidig begrensning av anløp til havn når det er nødvendig fordi lokal luftforurensning overskrider tillatt nivå.
- Krav om organisatorisk skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og dens havnevirksomhet.
- Departementet gis myndighet til å regulere havnens forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester.
- Ingen hjemmel til å kreve kystavgift eller gebyr for kontrolltiltak og tilsyn.
- Innføring av overtredelsesgebyr.

Utvalgets forslag er i sin helhet fremmet i «*NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov*», jf. vedlegg (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-4/id2592147/>). For et sammendrag av utvalgets vurderinger vises det til side 15-19 i forannevnte NOU.

Innspill fra Kommuneadvokaten m.fl.:

Da høringen «*NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov*» er et omfattende og komplekst lovforslag, har det vært naturlig at det er kommuneadvokatens kontor (Kommuneadvokaten) som har ledet kommunens arbeid med denne høringen. Kommuneadvokaten har, i løpende dialog med Seksjon for Eierskap konsern (Eierskapsseksjonen) ved byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE), utarbeidet saksutredningen og utkast til høringsuttalelse til SD. Kommuneadvokaten påpeker at saksutredningen knyttet til et så komplekst og omfattende lovforslag som det her er tale om, av tidsmessige årsaker ikke er så utfyllende som den ideelt sett skulle ha vært. Kommuneadvokaten har således i det alt vesentlige avgrenset utredningen til de spørsmålene som anses å ha særskilt betydning for Bergen kommune og Bergen og Omland Havnevesen (BOH). Utkastet til høringsuttalelse følger i etterkant av saksutredningen nedenfor, jf. hovedpunkt 2.

Lovforslaget har i tillegg vært forelagt byrådsavdeling for byutvikling (BBU) med henblikk bl.a. på plan- og byggesak og myndighetsutøvelse i sjøområdene, samt byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN) særlig hva gjelder lokal luftforurensning og mottakspunkt. Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) har hatt fokus på kapitalforvaltningen i havneselskapene, herunder muligheten for å ta ut utbytte fra havnevirksomheten på visse vilkår. Innspillene fra BBU v/Plan- og bygningsetaten, BKKN v/Klimaseksjonen samt BFIE v/Eierskapsseksjonen er innarbeidet i fagetatens saksutredning. Eierskapsseksjonen har for øvrig i tillegg hatt samarbeid med KS-Storbynettverk bl.a. hva gjelder ovennevnte kapitalforvaltning. Videre opplyses det om at BOH har bidratt med noen faktaopplysninger knyttet til utarbeidelsen av saksutredningen, og at BOH har avgitt et eget, separat høringssvar direkte til SD, jf. vedlegg «*Høringssvar fra Bergen og Omland Havnevesen, datert 9. mai 2018*» til denne saken.

Følgende er hentet fra sammendraget i saksutredningen, og som i all hovedsak representerer Kommuneadvokatens innspill:

«Kommuneadvokaten meiner at det for å betre tryggleiken til sjøs og tilrettelegge for meir effektiv og miljøvenleg sjøtransport, er føremålstenleg å revidere einskilde av føresegnene i dagens havne- og farvannslov. Vi vurderer at reguleringa av mottakspunkt i hamn og regelverket om hamnekapital er mellom desse. Kommuneadvokaten ser derimot ikkje at det er naudsynt med ein gjennomgripande lovrevisjon.

På ei rekkje punkt vurderer Kommuneadvokaten at gjeldande lovregulering, er betre eigna til å sikre tryggleiken til sjøs og omsynet til effektiv og miljøvenleg sjøtransport, enn det lovframlegget som er sendt på høyring. Det gjeld mellom anna for reguleringa av lov-føremålet, funksjonsfordelinga mellom stat og kommune, delegasjonsadgangen, adgangen til å krevje anløpsavgift og dei lovfaste krava til organiseringa av kommunal hamne-verksemd.

Etter Kommuneadvokaten si vurdering ivaretek dessutan gjeldande lov, i større grad enn lovframlegget, omsynet til at hamne- og farvannslovgevinga skal vere eit verkemiddel for å balansere ulike interesser i kystområda og i områda i tilknytning til hamnene. Vi stiller likeins spørsmål ved om lovframlegget er framtidsretta nok til å ta høgde for lokale og globale miljøutfordringar, bærekraftig turisme og vern om sårbar natur og kulturminne.»

Byråds vurdering:

Byrådet mener i utgangspunktet at det nå kan være formålstjenlig å revidere enkelte av bestemmelsene i gjeldende havne- og farvannslov med henblikk på å utarbeide et oppdatert juridisk rammeverk for effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Videre synes det å være behov for modernisering av de rettslige rammene for havnevirksomheten, herunder særlig reglene om kommunale havners kapitalforvaltning. Byrådet støtter således SD sin intensjon om å få på plass et mer brukervennlig og tidsriktig regelverk for å bedre sikkerheten til sjøs, og tilrettelegge for en mer effektiv og miljøvennlig sjøtransport, jf. mandatet til «Havne- og farvannslovutvalget» nevnt innledningsvis. Någjeldende havne- og farvannslov fra 2009 er på flere områder ikke fullt ut tilpasset den utviklingen som har funnet sted hva gjelder teknologi innen maritim sektor, klima og miljø. Kommuneadvokaten vurderer imidlertid at gjeldende lovregulering er bedre egnet til å ivareta sikkerheten til sjøs, samt å støtte en effektiv og miljøvennlig sjøtransport, enn det lovforslaget som er sendt på høring. Dette er et standpunkt som også BOH gjør gjeldende i sin høringsuttalelse. Byrådet gir sin tilslutning til forannevnte vurderinger på generell basis, men vil likevel kort kommentere noen av bestemmelsene, og som anses vesentlige for den fremtidige havnevirksomheten i Bergens-regionen.

Bergen har som kjent lenge hatt utfordringer knyttet til lokal luftforurensing. Ved situasjoner med temperaturinversjon med opphopning av lokal luftforurensing, både varme sommerdager og kalde vinterdager, kan et av virkemidlene til kommunen være å nekte forurensende fartøy å ligge i havn. Bergen kommune har tidligere fått vurdert dagens havne- og farvannslov i relasjon til forannevnte, men har måttet konstatere at det ikke er tilstrekkelig hjemmel i dagens lovverk til å kunne avvise fartøy på denne bakgrunn. Byrådet er således tilfreds med at lovforslaget i utgangspunktet kan bidra til å understøtte kommunens virkemiddelbruk for å beskytte innbyggernes helse når helsevernmyndighetene tilrår dette, bl.a. ved adgangen for kommunen til å gi forskrift om midlertidig begrensning av anløp til havn når det er nødvendig fordi lokal luftforurensning overskrider tillatt nivå. Både BOH og Kommuneadvokaten mener imidlertid at forannevnte bør suppleres med ytterligere rettslige virkemidler slik at kommunen tilbys et større handlingsrom for å kunne regulere aktivitetene i egen havn.

Kommuneadvokaten konkretiserer dette eksempelvis med at kommunen har behov for å stille vilkår, bl.a. knyttet til at fartøy bør kunne kople seg på tilbudt landstrøm i fremtiden, ha en god og miljømessig riktig avløpshåndtering og tilfredsstillende avfallsløsninger. Byrådet ønsker naturligvis at Bergen, og som er landets største cruisehavn, skal være en fremtidsrettet, internasjonal miljøhavn bl.a. i tråd med kommunens ambisjoner om å være fossilfri innen 2030. I bystyresak 230/17, «Tiltaksutredning for lokal luftkvalitet i Bergen», la byrådet bl.a. fram en ti-punkts handlingsplan for å nå målene om ikke å overskride grenseverdiene for lokal luftforurensing. Ett av disse punktene var utslippsreduksjoner i relasjon til havnevirksomheten hva gjelder nitrogendioksid (NO₂), og tiltakene som her ble oppført var bl.a. tilretteleggelse av landstrøm til cruiseskip og etablering av en maksimalgrense for antall cruiseskip per døgn. Sistnevnte har også en side mot bærekraftig turisme, herunder

ivaretagelse av kommunens innbyggere, naturvern og kulturminner, og som flere kommuner enn Bergen har store utfordringer knyttet til. For Bergen er verdensarvområdet Bryggen av særlig stor betydning. Ut fra egne erfaringer med en omfattende cruisetrafikk i Bergen, mener byrådet derfor at det er et sterkt behov for å styrke den lokale råderetten til å bl.a. regulere antallet skipsanløp og antall cruisepassasjerer. Byrådet slutter seg således til anbefalingene fra Kommuneadvokaten hva gjelder forslaget å få etablert lovhjemmel som gir rom for å avgrense fartøyers opphold i havn også av andre grunner enn lokal luftforurensing.

Videre er byrådet fornøyd med at det nye lovforslaget åpner opp for å kunne ta ut utbytte fra havnevirksomheten på visse vilkår. Bergen har som kjent, sammen med de øvrige samarbeidskommunene i BOH, stiftet et aksjeselskap i relasjon til den mer kommersielle delen av regionens havnevirksomhet, jf. bystyresak 228/16 vedtatt i bystyremøte 21.09.2016. Dette bl.a. med henblikk på å bidra til at Bergen havn skal videreutvikles som en fremtidsrettet, konkurransedyktig og robust havn i et regionalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Byrådet mener at den foreslåtte utbytteadgangen vil kunne bidra til at kommunale havner i større grad holder fokus på konkurransen med private logistikkaktører, ettersom man da i mindre målestokk kan subsidiere den egentlige havnevirksomheten med f.eks. inntekter fra kommersiell utleie av eiendommer. Slik sett understøtter lovforslaget kommunens gode intensjoner for havnevirksomheten i Bergensregionen. Kommuneadvokatens argumenter i relasjon til begrensningene i utbytteadgangen i lovforslaget fremstår veloverveide, og byrådet gir sin tilslutning til at det ikke bør settes strengere regler enn det som følger av aksjelovens tilsvarende regler for utdeling av utbytte. I denne sammenhengen må det også nevnes at det i et samfunnsøkonomisk perspektiv er uheldig at det bindes opp vesentlig større ressurser i havnevirksomheten enn det som er nødvendig, og som den enkelte kommune har kompetanse til selv å definere omfanget av.

Samtlige av samarbeidskommunene i BOH har også vedtatt å delta i et interkommunalt selskap (IKS) for den lovpålagte delen (forvaltning og myndighetsutøvelse) av havnevirksomheten, jf. bystyresak 264/17 datert 25.10.2017. Slik sett er kommunens fremtidige organisering av havnevirksomheten i tråd med det nye lovforslagets bestemmelser om krav til organisatorisk skille mellom de to forannevnte delene av havnevirksomheten. Lovutvalgets forslag om å fjerne adgangen til å legge den lovpålagte delen av havnevirksomheten i et IKS, utelukker imidlertid etablering av ovennevnte IKS slik intensjonen fra samarbeidskommunene i BOH har vært. Byrådet deler Kommuneadvokatens argumentasjon om at kommunene bør kunne ha adgang til å organisere myndighetsutøvelsen i et IKS, både fordi denne selskapsformen er tilpasset noen former for kommunal virksomhet på tvers av kommunegrenser, og fordi at man da også vil være mer i tråd med lovutvalgets forslag om å videreføre kommunenes frihet til organisering av havnevirksomheten. Dersom det nye lovutkastet skulle bli vedtatt hva gjelder denne bestemmelsen, vil imidlertid forvaltning og myndighetsutøvelsen ligge igjen i BOH som interkommunalt samarbeid iht. kommunelovens § 27, når den kommersielle delen av havnevirksomheten overføres til Bergen og Omland Havn AS. Dette vil imidlertid ikke bli aktuelt dersom staten overtar nåværende forvaltningsansvar og myndighetsutøvelse, dog med unntak av de oppgavene som er knyttet til indre havn.

For øvrig deler byrådet Kommuneadvokatens betraktninger som fremkommer i saksutredningen nedenfor, og anbefaler bystyret således å gi sin tilslutning til Kommuneadvokatens forslag til høringsuttalelse til SD.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Byrådets fullmakter § 7:

Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Saken anses å være prinsipiell og innebærer politiske avveininger.

Forretningsutvalget har i møte 15.05.2018 i sak 92/18 fattet følgende vedtak:

«1. Komite for finans, kultur og næring innstiller til bystyret i høring «NOU 2018: 4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov». Komite for miljø og byutvikling får saken til orientering og kan knytte merknader til saken. Dersom det ikke blir gitt utsatt høringsfrist avgir komite for finans, kultur og næring høringssvar på vegne av Bergen kommune.»

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til Samferdselsdepartementet slik den fremkommer av Kommuneadvokatens forslag.

Dato: 21. august 2018

Harald Schjelderup
Byrådsleder

Dag Inge Ulstein
Byråd for finans, innovasjon og eiendom

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Høring av NOU 2018: 4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov
Høringssvar fra Bergen og Omland Havnevesen, datert 9. mai 2018

1. Saksutgreiing

1.1 Kort om mandatet og lovframlegget

Havne- og farvannslovutvalet [frå no utvalet eller lovutvalet] vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon 12. august 2016 og avga si innstilling, NOU 2018:4 Sjøveien vidare – Forslag til ny havne- og farvannslov (NOU'en), den 1. mars 2018.

Mandatet til utvalet er tatt inn i punkt 1.2 i NOU'en. Av mandatet går det mellom anna fram at utvalet skal gjere ein fullstendig gjennomgang av hamne- og farvannslova med sikte på å *betre tryggleiken til sjøs, og å leggje til rette for effektiv og miljøvenleg sjøtransport*. Det er særskilt framheva at omsynet til effektiv utnytting av samfunnet sine ressursar skal vektleggast. For kommunale havner er det presisert at ny lov skal utformast slik at ho legg til rette for marknadsorienterte hamner, og for at hamnekapitalen og hamneverksemda skal forvalast på ein effektiv og mest mogeleg samfunnsøkonomisk lønsam måte. Det er særskilt framheva at lovframlegget skal vere i samsvar med konkurranse- og støtteregulverket. I mandatet er det vidare sagt at utvalet skal vurdere om det er trong for endringar i reguleringa av regelverket om orden og bruk av farvatn og hamn. Det presisert at det fell utanfor mandatet å vurdere heimlane for anløps- og tryggleiksbavgift, men det er likevel sagt at desse heimlane skal presiserast og forenklast.

Sjølve lovframlegget er tatt inn i kapittel 15 i NOU'en. Særskilde merknader til dei einskilde føresegnene er tatt inn i kapittel 14. Dei administrative og økonomiske konsekvensane er søkt gjort greie for i kapittel 12. Det er elles gitt eit samandrag av utvalet sine framlegg i kapittel 2 i NOU-en.

Mellom viktige endringar utvalet har gjort framlegg om, kan det nemnast at det er gjort framlegg om å innarbeide Loslova i den nye havne- og farvannslova. Av andre større endringar kan nemnast; endringar i lovføremålet, i funksjonsfordelinga mellom stat og kommune, i regelverket om anløpsavgift, mottaksplikt, organiseringa av hamneverksemd og i regelverket om hamnekapital.

På ei rekkje sentrale punkt er det dissens i utvalet. Det gjeld mellom anna for reglane om funksjonsfordeling mellom stat og kommune og for reglane om forvaltning av hamnekapital og mottaksplikt.

1.2 Oversyn over dei viktigaste endringane i lovframlegget

1.2.1 Endring i lovføremålet

Gjeldande havne- og farvannslov har ei føremålsføresegn i § 1 som lyer slik:

«Loven skal legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer.

Loven skal vidare legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk.»

Eit samrøystes lovutval har gjort framlegg om at ny lov skal ha eit noko *snevrare føremål*. I § 1 i lovutkastet er det sagt at:

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

1.2.2 Endra funksjonsfordeling mellom staten og kommunane

Etter gjeldande havne- og farvannslov er *forvaltningsansvar og myndighet i farvatna* lagt til staten, medan kommunen har forvaltningsansvar og myndighet i egne sjøområde, medrekna i hamn. Det gjeld unntak frå dette utgangspunktet. Til dømes har staten ansvaret for houv- og bileier også i kommunale sjøområde.

Forvaltningsansvaret handlar om å sikre bruken av og den almenne ferdsla i farvatnet, medrekna å fjerne is og gjentandar som hindrar ferdsla eller skapar fare. Det omfattar òg miljøtiltak. Myndighetsutøving handlar om regulering av ferdsla, medrekna fartsregulering og løyve til permanente og midlertidige tiltak i sjø.

Fleirtalet i lovutvalet har gjort framlegg om *endringar i funksjonsfordelinga mellom staten og kommunane*. I fleirtalsframlegget er omgrepet forvaltningsansvar tatt heilt ut av lovteksten. For myndighetsutøving går framlegget ut på at kommunane gjennomgåande skal ha myndighet i hamn, medan staten skal ha det i alle sjøområde utanfor hamn.

Etter gjeldande lov kan kommunane krevje anløpsavgift for å dekke kostnadane dei har med forvaltning og myndighetsutøving i hamn og farvatn. Anløpsavgifta er basert på eit sjølvkostprinsipp. Framlegget til fleirtalet medfører at staten skal ta ein større del av kostnadane med og ansvaret for å tilrettelegge for sjøtrafikken. Som fylgje av dette er det gjort framlegg om å *fjerne heimelen for at kommunane kan krevje anløpsavgift*.

1.2.3 Løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i sjø

Framlegget om endra funksjonsfordeling gjeld òg for tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i kommunale sjøområde. I dag krev bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påverke tryggleiken eller ferdsla i slike område, løyve frå kommunen. Unntak gjeld for tiltak i hovud- eller bilei der departementet har ansvaret, sjå havne- og farvannslova § 27.

Utvalet har gjort framlegg om at kommunane sin myndighet til å gje løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i kommunale sjøområde, skal overførast til staten, sjå lovframlegget § 13. Omsynet til det lokale sjølvstyret er søkt ivaretatt ved eit framlegg om uttalerett for kommunane. Kommunane skal likevel berre ha uttalerett dersom tiltaket kan påverke tryggleiken og ferdsla (også) i farvatnet i hamn.

Framlegget om endra funksjonsfordeling gjeld likevel ikkje for tiltak som *berre* vil påverke tryggleiken og ferdsla i farvatnet i hamn. Her er det framleis kommunane som skal avgjere om det skal gjevast løyve, sjå lovframlegget § 13 andre ledd tredje punktum.

1.2.4 Oppheving av mottaksplikta til hamnene

Gjeldande havne- og farvannslov byggjer på eit utgangspunkt om *mottaksplikt* (rett til å bruke hamn), sjå § 39. Frå dette utgangspunktet gjeld det *unntak*, mellom anna for bruk som er til urimeleg fortrensel for hamneeigar sin eigen bruk eller for andre som er sikra rett til å bruke hamna, sjå § 39 første ledd første punktum. Lovavdelinga til Justisdepartementet har lagt til grunn at føreseigna om mottaksplikt i havne- og farvannslova § 39 første ledd første punktum er ei særskilt avgrensing av eigaråderetten – både for offentlege og private hamneeigarar – i høve til den råderetten som i utgangspunktet fylgjer av eigeomsretten. For kommunale hamner har Lovavdelinga dessutan lagt til grunn at ytterlegare avgrensingar fylgjer av myndighetsmisbrukslæra. Etter havne- og farvannslova kan eigar og operatør av havn i tillegg fastsetje avgrensingar i adgangen til hamn av omsyn til tryggleik, miljø og fiskerinæringa, sjå § 39 første ledd andre punktum. Kystverket har i sin praksis lagt til grunn

at retten til å fastsetje avgrensingar i adgang til hamn etter sistnevnte føresegn, i motsetnad til adgangen til å fastsetje slike avgrensingar i medhald av § 39 første ledd andre punktum, er utøving av offentlig myndighet.

Flertalet i lovutvalet har gjort *framlegg om å fjerne mottaksplikta*. Det er lagt til grunn at eigar skal stå fritt til å nekte å motta fartøy i hamna, dersom dette ikkje er i strid med den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra eller konkurransereglane (forbodet mot konkurranseavgrensande samarbeid og forbodet mot misbruk av dominerande marknadsposisjon).

Det er i tillegg gjort framlegg om ein særskilt heimel for kommunestyret til å gje forskrift om mellombels avgrensing av fartøy sitt opphald i hamn i situasjonar med ulovleg akutt luftforureining. Dette er eit offentlegrettsleg grunnlag for å regulere anløp i hamn. Lovutvalet har ikkje gjort framlegg om å vidareføre adgangen etter gjeldande lov § 39 første ledd andre punktum til å avgrense retten til anløp i hamn av omsyn til andre miljøbelastningar enn luftforureining. Det er heller ikkje gjort framlegg om å vidareføre adgangen til å avgrense anløp av omsyn til tryggleiken og fiskerinæringa.

1.2.5 Krav om organisatorisk skilje mellom myndighetsutøving og anna hamneverksemd, samt endringar i delegasjonsadgangen

Etter dagens havne- og farvannsslov, er utgangspunktet at kommunane fritt kan velje *organisasjonsform for hamneverksemda*. Departementet kan imidlertid gje forskrifter og treffe vedtak om organisering og forvaltninga av hamner og hamneverksemd, medrekna for hamner som vert peika ut som særleg viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport av personar og gods. Lova fastset dessutan reglar *for kva myndighet som kan delegerast*, til dømes til hamner som er organisert som aksjeselskap.

Utvalet har gjort framlegg om at ny lov ikkje skal legge avgrensningar på kommunane sin valfridom i høve til korleis hamnetenester skal organiserast. Det er likevel gjort framlegg om at kommunane si *myndighetsutøving, skal vere organisatorisk skilt frå kommunane si øvrige hamneverksemd*. Kommuneadvokaten forstår framlegget slik at verksemd som høyrer inn under EØS-avtalen sine statsstøttereglar skal leggjast i eit anna selskap eller eit anna forvaltningsorgan, enn verksemd som ikkje høyrer inn under støtteregelverket.

Utvalet gjer dessutan framlegg om at det *ikkje skal vere høve til å delegere myndighet til interkommunale selskap som er oppretta etter IKS-lova*. Delegasjon vil derimot vere tillatt til interkommunale samarbeid (kommunelova § 27), jf. lovframlegget § 4. Det er elles gitt ein heimel for departementet til å gje forskrifter om forvaltning av hamneinfrastruktur og hamnetenester. Det er dessutan lagt opp til at departementet skal kunne treffe enkeltvedtak og gje forskrift om krav til drift av hamn for å ivarta miljø og tryggleik.

1.2.6 Endra reglar om forvaltning av hamnekapital

Gjeldande havne- og farvannsslov har reglar om *kommunal hamnekapital og forvaltning av denne* i § 47 fylgjande. Føresegna i § 47 seier kva som høyrer til hamnekapitalen, og bestemmer at hamnekapitalen rekneskapsmessig skal skiljast frå dei øvrige midlane til kommunane. Føresegna i § 48 slår vidare fast at hamnekapitalen som utgangspunkt ikkje kan nyttast til andre føremål enn hamneverksemd. Frå dette utgangspunktet er det fastsett unntak, men den praktiske hovudregelen er likevel at det ikkje kan takast utbytte av inntektene frå hamneverksemda.

Fleirtalet i lovutvalet har gjort framlegg om å endre regelverket om hamnekapital og forvaltninga av denne. Framlegget går ut på at *kommunane som utgangspunkt skal kunne ta utbytte frå hamneverksemda*, sjå § 29. Det er likevel sagt at det berre kan delast ut verdiar frå den kommunale hamneverksemda dersom attverande eigenkapital er tilstrekkeleg til å ivareta forsvarleg drift, vedlikehald og utvikling av hamneverksemda. Det er vidare sagt at det ved realisasjon av eigedom i den kommunale hamneverksemda skal gjerast tilstrekkelege avsetningar til nødvendige nyanlegg før utdeling. Lovframlegget inneheld – i motsetnad til gjeldande lov – ikkje nokon definisjon av hamnekapital. Det er imidlertid presisert at «enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode» skal reknast som utdeling. For kommunal hamneverksemd som er organisert som aksjeselskap, interkommunale selskap eller kommunalt føretak, er det dessutan sagt at uttak av overskot eller anna utdeling berre kan gjerast etter framlegg frå styret.

For det tilfellet at kommunen vil avvikle hamneverksemda, har utvalet gjort framlegg om at reglane som avgrensar adgangen til å ta utbytte eller dele ut midlar frå hamnekapitalen ikkje skal gjelde. Departementet skal likevel varslast om disposisjonar, i form av omorganisering og overdragelse, som fører til at ei hamn ikkje lengre er kommunal. For det tilfellet det er nødvendig, kan departementet bestemme at reglane som avgrensar adgangen til å ta utbytte og dele ut midlar likevel skal gjelde.

Under arbeidet med ny hamne- og farvannslov har det blitt stilt spørsmål ved om gjeldande lovgjeving for organisering av hamneverksemd og forvaltning av hamnekapital er i samsvar med *støtteregelverket*. Spørsmålet handlar om manglande adgang til å ta utbytte frå hamnekapitalen er i strid med *støtteregelverket*. Professor doktor juris Erling Hjelmeng ved UiO har konkludert med at den er det, medan advokat Per Andreas Bjørgan i Lund og Co har konkludert med at den ikkje er det. Lovutvalet har ikkje tatt eksplisitt stilling til dette spørsmålet, men har lagt til grunn at framlegget til ny lovregulering ikkje er i strid med *støtteregelverket*. Dette standpunktet er ikkje grunnlagt.

1.3 Vurderinga til Kommuneadvokaten

1.3.1 Innleiande merknader

Gjeldande havne- og farvannslov er frå 2009. Som sagt over, er siktemålet med å starte eit revisjonsarbeid allereie no å legge til rette for auka tryggleik på sjøen, og meir effektiv og miljøvenleg sjøtransport.

Kommuneadvokaten vurderer at det kan vere behov for å endre einskilde av føresegnene i gjeldande lov for å oppnå dette. Vi ser likevel *ikkje behov for ein gjennomgripande revisjon*. Med unntak av dagens regelverk om hamnekapital og mottaksplikt, er ikkje gjeldande lovgjeving i seg sjølv til hinder for å få betre tryggleik til sjøs eller legge til rette for meir effektiv og miljøvenleg sjøtransport.

1.3.2 Endringar i lovføremålet

Siktemålet med revisjonen av havne- og farvannslova – å betre tryggleiken til sjøs og legge til rette for effektiv og miljøvenleg sjøtransport – kjem fram i utvalet sitt framlegg til ny føremålsføresegn, sjå lovframlegget § 1. Det er positivt.

Kommuneadvokaten vurderer likevel at utvalet har *gått for langt i å innskrenke føremålet* samanlikna med gjeldande lov. Vi saknar mellom anna det meir innarbeidde omgrepet trygg ferdsle. Det får fram at det er viktig å kunne ferdest trygt i farvatna også for andre brukargrupper enn dei vi normalt tenkjer på når vi høyrer omgrepet sjøtransport, til dømes for dei som driv med fiske, friluftsliv og sportsaktivitetar. Trygg ferdsle er også eit sentralt

føremål med loslovgjevinga som etter utvalet sitt framlegg skal innlemmast i den nye lova. For loslovgjevinga er dessutan både forsvarspolitiske aspekt, samt kjennskap til og kompetanse om farvatna, viktig. Dette kunne med fordel vore framheva i den nye føremålsføresegna.

Gjeldande føremålsføresegn får elles, i større grad enn framlegget til ny føresegn, fram at havne- og farvannslova er eit verkemiddel for å balansere ulike interesser i kystområda og i område i tilknytning til hamnene. Det gjeld til dømes omsynet til andre næringar enn sjøtransporten, til veginfrastruktur i form av bruer og fyllingar og til friluftslivet. Etter Kommuneadvokaten si vurdering er det viktig at det vert framheva i lovføremålet dersom slike *interessesaevingar* framleis skal stå sentralt. Det gjeld ikkje minst fordi lovføremålet vil ha betydning ved tolkinga av andre føresegner i lova, mellom anna for spørsmål om rekkjeverda for heimlane til å regulere ferdsla i farvatna og avgrense anløp i hamn.

Lovføremålet vil òg ha betydning ved vurderingar etter den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra. Eit vanskeleg spørsmål ved tolkinga av gjeldande havne- og farvannslov er til dømes kor stor vekt *verknader på landsida* kan tillegkast ved forvaltning og myndighetsutøving i hamn og farvatn. Etter Kommuneadvokaten si vurdering ser det ut som det etter ny lov skal vere mindre rom for å vektlegge verknader på landsida enn det er etter gjeldande lov. Vi stiller spørsmål ved om dette er tilstrekkeleg framtidsretta, særleg med tanke på globale og lokale miljøutfordringar. Stikkordsmessig kan vi nemne klimatiltak, lokal luftforureining, forureining i sjø, bærekraftig turisme samt vern om natur, kulturminne og kulturlandskap på kysten og ved hamneområde. For fleire kommunar langs kysten, mellom dei Bergen, har det til dømes vore viktig å regulere cruisenæringa. Sentrale problemstillingar har vore luftforureining og landstrøm, slitasjen den store turiststraumen fører til på verdsarvområde og sårbar natur, samt utslepp av gråvatn i farvatn nær land.

1.3.3 Endra funksjonsfordeling mellom staten og kommunane for myndighetsutøving, samt framlegget om å fjerne heimelen for anløpsavgift

Kommuneadvokaten vurderer at lovframlegget er uklårt formulert for plasseringa av ansvaret for myndighetsutøving mellom staten og kommunane. Det er til dømes ikkje eksplisitt sagt i lovframlegget at utgangspunktet er at staten skal ha myndighet i farvatna. Dette er uheldig. Myndighetsutøving vil i mange tilfelle krevje heimel i lov (legalitetsprinsippet).

Omgrepet forvaltningsansvar er dessutan tatt heilt ut av lovteksten. Det er også uheldig. Det er ikkje slik at forvaltningsansvar og myndighetsutøving er synonyme omgrep. Forvaltningsansvar har eit vidare innhald enn myndighetsutøving. Det er heller ikkje slik at forvaltningsansvaret er avgrensa til å sørge for at farvatnet er farbart. At omgrepet forvaltningsansvar er tatt heilt ut av lova, kan dermed skape uvisse både om kva oppgåver styresmaktene er ansvarlege for, og om kva forvaltningsnivå som skal ha ansvaret for oppgåvene.

Kommunane skal etter ordlyden i lovframlegget behalde myndigheten i hamn, men berre på eksplisitt avgrensa område. Etter ordlyden er det mellom anna uklårt om kommunane framleis vil ha heimel til å fastsetje fartsregulering i hamn eller om denne kompetansen vert overført til staten. Det er heller ikkje sagt noko om forvaltningsansvar i hamn. Dette skaper ein uklår rettstilstand, og Kommuneadvokaten er usikker på om lovframlegget er meint å avgrense forvaltningsansvaret og myndigheten til kommunane i hamn i større utstrekning enn det som fylgjer av gjeldande lov.

Etter lovframlegget ser det mellom anna ut som det einaste som kan gje kommunane kompetanse til å avgrense mottak i hamn på offentlegrettsleg grunnlag, er akutt og ulovleg luftforureining. For øvrig må regulering av anløp i hamn skje med heimel i privatatonomien.

Kommuneadvokaten meiner at kommunane på offentlegrettsleg grunnlag kan få behov for å avgrense mottak i hamn, permanent eller mellombels, også av andre årsaker enn luftforureining. Det gjeld mellom anna av omsyn til andre miljøutfordringar enn luftforureining, av omsyn til havnetryggleiken og tryggleiksutfordringar utanfor hamneområdet og av omsyn til andre næringar, medrekna fiskerinæringa. Vi er usikre på om slike omsyn i tilstrekkeleg grad kan fremjast gjennom anna lovgjeving, til dømes gjennom heimlar i forureiningslova, plan- og bygningslovgjevinga og beredskapslovgjevinga. Dette er i liten grad utgreidd i lovframlegget.

I tillegg til at reglane om forvaltningsansvar og myndighetsutøving er uklårt formulert, stiller Kommuneadvokaten spørsmål ved om framlegget om endra funksjonsfordeling mellom staten og kommunane er tilstrekkeleg gjennomtenkt og utgreidd. Det same gjeld for framlegget om å fjerne heimelen til å krevje anløpsavgift. For å kunne forvalte og regulere hamn og kommunale farvatn trengst både god lokalkunnskap og lokal beredskap. Det har dei fleste kystkommunar i dag. Kommuneadvokaten stiller spørsmål ved om den lokale kunnskapen og beredskapen i tilstrekkeleg grad vil bli vidareført dersom forvaltninga og myndighetsutøvinga blir overført til staten. Dette kan føre til redusert tryggleik og framkommelighet langs store delar av kysten, i allefall for ein overgangsperiode. Kor lang denne overgangsperioden vert, vil vere avhengig av kor raskt Kystverket klarer å byggje opp ein kompetanse og organisasjon som set det i stand til å overta ansvaret. Sidan heimelen for å krevje anløpsavgift vil verte fjerna, er dette avhengig av løyvingar over statsbudsjettet. Anløpsavgifta er ikkje foreslått erstatta med ei tilsvarende statleg avgift. For konkurranseevna til sjøtransporten er det for så vidt positivt at den ikkje vert belasta kostnadane med forvaltning og regulering gjennom avgifter. Dette har imidlertid også ei side mot sjøtryggleiken. Dersom staten ikkje løyver nok midlar til å byggje opp Kystverket sin kompetanse og organisasjon, kan det føre til ulemper for skipstrafikken med ulukker og forureining til fylgje. Ein del av kostnadane med dette kan sjøtransporten sjølv måtte kome til å bære, mellom anna gjennom auka forsikringspremiar.

Kommuneadvokaten vil elles tru at dei fleste hamner og kommunar i dag har utstyr og tilsette som utfører oppgåver tilknytt forvaltning og regulering i hamn og kommunale farvatn. Det er ikkje gitt at Kystverket vil kunne direkteanskaffe slike tenester frå hamneselskap og kommunar, for det tilfellet at Kystverket skulle få behov for det. Truleg må slike oppdrag konkurranseutsetjast. Det må òg oppdrag som kommunane i dag har tildelt lokale leverandørar. Dette kan føre til at lokale arbeidsplassar og lokal kunnskap og kompetanse går tapt. I tillegg kjem det at innkjøpsprosessar er ressurskrevjande og krev god bestillarkompetanse hjå Kystverket. Tvistar i samband med leverandørskifte og manglande kompetanse hjå nye leverandørar, vil dessutan i periodar kunne skape problem for beredskapen.

1.3.4 Løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i farvatn- og hamn.

Lovutvalet har òg gjort *framlegg om å endre funksjonsfordelinga mellom staten og kommunane for løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og framkommeligheten i kommunen sine sjøområde*, jf. lovframlegget § 13. Med unntak av tiltak som berre kan påverke tryggleiken og ferdsla farvatn i hamn, skal kompetansen til å gje løyve til slike tiltak ligge til staten. Når staten skal gje løyve, skal uttale frå kommunane hentast inn. Det gjeld likevel berre dersom tiltaket også kan påverke tryggleiken eller ferdsla i farvatn i hamn.

Slik Kommuneadvokaten les lovframlegget, vil kommunane få adgang til å finansiere handsaminga av søknader om løyve med gebyr, sjå lovframlegget § 20. Vi kan derimot ikkje sjå at arbeidet med uttaler til søknader staten vil få ansvaret for, kan gebyrfinansierast.

Kommuneadvokaten kan ikkje sjå at lovutvalet har gjort framlegg om endringar av den kommunale planmyndigheten etter plan- og bygningslova. I den grad regulering av fart og bruk av farvatn i dag kan skje gjennom kommunale arealplanar med tilhøyrande føresegner, antar vi difor at denne adgangen vil stå ved lag sjølv om hamne- og farvannslova vert endra.

Etter Kommuneadvokaten si vurdering vil ei endra funksjonsfordeling kunne medføre ei *meir omfattande sakshandsaming* av søknader om tiltak i sjø, ikkje minst for enkle og midlertidige tiltak. Samstundes vil flytting av myndighet frå kommunane til staten kunne medføre mindre gjennomslag for lokale synspunkt og behov. Kommuneadvokaten vurderer også at den endra funksjonsfordelinga vil kunne skape vanskelege problemstillingar i skjæringspunktet mellom plan- og bygningslovgjevinga og den nye havne- og farvannslova. Dette vil kunne skape risiko for «dobbelregulering».

Etter Kommuneadvokaten sitt syn talar dette for at *dagens funksjonsfordeling, der kommunane har forvaltningsansvar og myndighet etter hamne- og farvannslova på dei områda der dei har planmyndighet etter plan- og bygningslova, bør vidareførast*. Dersom dagens funksjonsfordeling vert oppretthalden, bør òg *heimelen til å krevje anløpsavgift behaldast*.

1.3.5 Organisering av hamneverksemd og underliggende støtterettslege problemstillingar

Etter gjeldande havne- og farvannslov kan kommunane velje organisasjonsform for eigne hamner, jf. havne- og farvannslova § 46. For kommunar som har hamnekapital, gjeld lova sine reglar om hamnekapital uavhengig av kva organisasjonsform som er valt. Kommunane kan såleis drive hamneverksemd både i etat og i kommunale føretak (KF). Dei kan òg legge hamneverksemda i føretak som ikkje er ein del av kommunen som rettssubjekt. Dette gjeld både i interkommunale samarbeidsformer og i privatrettslege samanslutningformer. I sistnevnte type av samanslutningsformer, typisk i AS, er det ope for privat deltaking.

Utvalet seier at det har gjort framlegg om å vidareføre valfridommen. Det er likevel lagt opp til at kommunane må etablere eit *organisatorisk skilje* mellom kommunen si myndighetsutøving og øvrig hamneverksemd, sjå lovframlegget § 28. Kva organisering som vil tilfredsstillе kravet om organisatorisk skilje, er lite utgreidd. Det er til dømes ikkje sagt om det er tilstrekkeleg å legge myndighetsutøving og øvrig hamneverksemd i to ulike kommunale etatar, eller om det er eit krav at dei to funksjonane skal leggjast i ulike rettssubjekt. For det tilfellet at det er det siste som er meininga, er det vanskeleg å sjå at kommunane har noko anna val enn å legge hamnedrifta ut i eit interkommunalt selskap eller i eit heileigd kommunalt selskap (aksjeselskap eller ansvarleg selskap). Dersom framlegget er slik å forstå, er det vanskeleg å sjå at kommunane sin valfridom for korleis hamneverksemd skal organiserast er vidareført. Dette bør etter Kommuneadvokaten sitt syn avklarast i det vidare lovarbeidet.

Utvalet har vidare lagt til grunn at kommunane ikkje skal kunne delegere myndighetsutøving etter hamne- og farvannslova til anna enn interkommunale samarbeid etter kommunelova § 27, jf. lovframlegget § 4. Til dømes vil kommunane korkje ha adgang til å delegere til interkommunale selskap etter IKS lova eller til kommunalt eigde aksjeselskap. Kommuneadvokaten har vanskeleg for å sjå kvifor det ikkje skal vere adgang til å delegere myndighetsutøving til interkommunale selskap. Denne selskapsmodellen er laga for å håndtere effektiv myndighetsutøving i tillegg til kommersiell drift. Når den kommersielle drifta, på grunn av kravet om organisatorisk skilje, uansett ikkje vil kunne skje i same selskap som myndighetsutøving, har vi vanskar med å sjå kvifor adgangen til å delegere myndighet til slike interkommunale selskap skal vere stengt.

Slik Kommuneadvokaten les utgreiingane til lovutvalet for spørsmålet om organisering av hamneverksemd, ser kravet om organisatorisk skilje ut til å vere stilt opp av *omsyn til statsstøtteregelverket i EØS-avtalen*. Av utgreiingane som lovutvalet har henta inn eller fått om støtteregelverket, ser vi at det har vore stilt spørsmål ved om skattefritak og konkursimmunitet for hamner som er organisert i etat, KF eller interkommunale selskap er i strid med støtteregelverket. Etter Kommuneadvokaten si vurdering kan det ikkje utleiast av støtteregelverket at ordninga med konkursimmunitet og skattefritak for kommunale hamner med slik organisering, er i strid med støtteregelverket. Eventuelle problemstillingar støtteregelverket reiser for hamneverksemd, kan løysast gjennom eit krav om rekneskapsmessig skilje. Vi syner her til Kommuneadvokaten sitt fagnotat i Bergen bystyre si sak 75/18 handsama i møte 25. april 2018, Høyringsfråsegn frå Bergen kommune til Rapport om like konkurransevilkår for offentlege og private aktørar.¹

Kommuneadvokaten vil elles peike på at det av lovutvalet sitt mandat, sjå over i punkt 2.1, går fram at ny lov skal legge til rette for effektiv utnytting av samfunnet sine ressursar. Å *etablere eit organisatorisk skilje mellom forvaltningsansvar, myndighetsutøving og anna hamneverksemd, kan i ein del tilfelle motverke effektiv ressursbruk*. Dette gjeld særleg for kommunar som har små havner med lite kommersiell omsetjing, til dømes for kystkommunar i distrikta der størsteparten av hamneverksemda er innretta mot ferjeanløp og annan rutegåande transport. For desse kommunane vil det gjerne krevje uforholdsmessig store ressursar å opprette og drive eigne hamneselskap. I tillegg kjem det at det regelmessig er meir krevjande for kommunane å sikre sektorpolitiske målsetjingar – til dømes samferdslepolitiske føremål – gjennom eigarstyring av selskap enn det er gjennom etatsstyring. Det er ikkje gitt at kommunar med små hamner, skal vere nøydde å bruke ressursar på skaffe seg slik kompetanse gjennom tilsetjingar eller tenestekjøp.

Kommuneadvokaten peikar elles på at kommunar som legg hamneeigedommar ut i aksjeselskap, vil kunne risikere at hamneverksemda må avviklast eller at hamneeigedommane går tapt gjennom utlegg og konkurshandsaming. For kommunar med kommersiell hamneverksemd av beskjedent omfang, må det leggjast til grunn at dette kan vere ein reell risiko. Bakgrunnen er for det første at utgangspunktet etter den såkalla marknadsinvestortesten i statsstøtteretten, er at vare- og tenestetilbod som ikkje gjev tilstrekkeleg avkastning skal avviklast. For det andre handlar det om at marknadsaktørprinsippet kan vere til hinder for at kommunane dekker underskot eller skyt inn ny kapital i situasjonar der det ikkje er utsikter til at hamneverksemda på sikt vil gje tilstrekkeleg avkastning i høve til kapitalen som er bunden opp i verksemda.

Dersom det i ny lov vert stilt opp eit krav om organsiatorisk skilje, meiner Kommuneadvokaten difor at det bør innførast *lovreglar som sikrar at samfunnskritisk infrastruktur ikkje går tapt gjennom utlegg og konkurs, eventuelt at kontinuiteten i hamnedrifta vert sikra om eit hamneselskap får økonomiske problem*. Dette kan gjerast på ulike måtar, mellom anna gjennom å forby kommunane å legge infrastruktur for hamneverksemd som ikkje vert regulert av statsstøtteregelverket (ikkje-økonomisk infrastruktur) i selskap som ikkje har konkursimmunitet eller gjennom regelverket om kompensasjon for offentlege tenesteplikter (Altmark-lovgjevinga).

¹ <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/462518/Fagnotat-fra-kommuneadvokaten-datert-9-3-2018>

1.3.6 Endringer i regelverket om hamnekapitalen og forvaltninga av denne

Fleirtalet i lovutvalet har gjort framlegg om å endre regelverket om hamnekapital og forvaltninga av denne. Framlegget går ut på at *kommunane som utgangspunkt skal kunne ta utbytte frå hamneverksemda*, sjå § 29. Det er likevel sagt at det berre kan delast ut verdier frå den kommunale hamneverksemda dersom attverande eigenkapital er tilstrekkeleg til å ivareta forsvarleg drift, vedlikehald og utvikling av hamneverksemda. Det er vidare sagt at det ved realisasjon av eigedom i den kommunale hamneverksemda skal gjerast tilstrekkelege avsetningar til nødvendige nyanlegg før utdeling. Lovframlegget inneheld – i motsetnad til gjeldande lov – ikkje nokon definisjon av hamnekapital. Det er imidlertid presisert at «enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode» skal reknast som utdeling. For kommunal hamneverksemd som er organisert som aksjeselskap, interkommunalt selskap eller kommunalt føretak, er det dessutan sagt at uttak av overskot eller anna utdeling berre kan gjerast etter framlegg frå styret.

I lys av at føremålet med lovrevisjonen er å legge til rette for meir marknadsorienterte hamner og effektiv bruk av samfunnet sine ressursar, vurderer Kommuneadvokaten at det er *positivt at fleirtalet i lovutvalet har gjort framlegg om å lempe på gjeldande regelverk om forvaltning av hamnekapital*. Kommuneadvokaten har motteke følgjande innspel frå Eierskapsseksjonen, og som utdjupar bakgrunnen for forannevnte vurdering:

«Dagens regelverk om kommunale havners kapitalforvaltning synes ikke å virke etter sin hensikt. Regelverket er kategorisk og det er ikke tilpasset at kommunale havner er en uensartet gruppe. Regelverket i havne- og farvannsloven av 2009 bygger på en latent interessekonflikt mellom den kommunale havnen og kommunens øvrige interesser for næringsutvikling. I mange tilfeller er det feil. Den enkelte kommune vil ofte ha en egeninteresse i å utvikle en konkurransedyktig havnevirksomhet ettersom god infrastruktur er en viktig premiss for annen næringsutvikling.

Videre baseres dagens regelverk på en forutsetning om at en vesentlig del av havnekapitalen er bygget opp ved brukerbetaling fra havnens kunder. I noen tilfeller, ikke minst i bykommuner, skyldes imidlertid veksten i havnekapitalen en verdiøkning på havnens eiendommer. Dette gjelder ikke verdier som er bygget opp fra havnevirksomheten, men en verdiøkning som følge av alternativ bruk av havnens eiendommer til annen byutvikling. Dagens regelverk med lovfestede krav til kommunal kapitalforvaltning båndlegger slik ikke-havnerelatert verdiskapning til havnevirksomhet, til fortrengsel for andre kommunale oppgaver. I en del tilfeller fremstår derfor dagens regelverk som en lovbestemt kommunal kapitalbinding uten tilstrekkelig legitimitet. Et rigid regelverk for havnekapitalen kan også bidra til at kommunale havner ikke i tilstrekkelig grad holder fokus på konkurransen med private logistikkaktører, ettersom f. eks. annen kommersiell utleie gir tilstrekkelige inntekter. Dertil er det i et samfunnsøkonomisk perspektiv uheldig at det bindes opp vesentlig større ressurser i havnekapitalen enn det som er nødvendig for havnevirksomheten, og som den enkelte kommune utvilsomt selv har kompetanse til å definere omfanget av.

Det antas at den enkelte kommune til enhver tid vil ønske å fremme lokal næringsutvikling. I utgangspunktet er det bedre at avveiningen mellom ulike næringsinteresser foretas av de folkevalgte organer i kommunen enn ved et statsstyrt regelverk om kommunal kapitalforvaltning. Dette har også en side mot demokrati og kommunalt selvstyre. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det dessuten vanskelig å se hvordan utviklingen av en effektiv og miljøvennlig sjøtransport kan fremmes ved et rigid regelverk om kommunal kapitalforvaltning fremfor ved bruk av målrettede tiltak. Både kommunens fordeling av knappe ressurser, og statlige myndigheters styring for å oppnå nasjonale mål bør beholdes treffsikre virkemidler.

I NOU 2018:4 har lovutvalgets flertall foreslått en ny bestemmelse om forvaltning av kapital i kommunale havner, jf. lovutkastets § 29. En er naturligvis enig i at havnevirksomheten fremdeles bør holdes regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige virksomhet. Videre støttes forslaget om særskilte krav til prosedyrer for utdelinger fra den kommunale havnevirksomheten. Med unntak av utkastet § 29 tredje ledd bør derfor kommunen kunne slutte seg til forslaget til ny § 29. Utkastet til § 29 tredje ledd fremstår derimot som unødig komplisert. Dertil introduseres det vilkår som kan skape usikkerhet knyttet til kommunenes kapitalforvaltning. Dagens regelverk har skapt mange utfordringer i forholdet mellom havnekapital og annen kommunal kapitalforvaltning. Av den grunn er det et mål i seg selv at den nye loven forenkler dette grensesnittet. På denne bakgrunn anbefales det at kommunen stiller seg positiv til at man benytter kjente utgangspunkter fra selskapslovgivningen. Det foreligger et omfattende kildemateriale knyttet til aksjelovens krav til forsvarlig egenkapital og likviditet. Det kan bidra til å redusere usikkerhet knyttet til den kommunale kapitalforvaltningen, hvilket på den annen side også vil gi havnen et avklart handlingsrom.

Dertil kommer at de materielle vilkår som følger av aksjeloven § 3-4 om forsvarlig egenkapital og likviditet gir en robust beskyttelse til vern for virksomheten, eierskapet, ansatte og kreditorer. I motsetning til f. eks. aksjeloven § 8-1 første til tredje ledd som gjelder regnskapsmessige størrelser, bygger skrankene i aksjeloven § 3-4 (jf. § 8-1 fjerde ledd) på den reelle egenkapitalen. Videre er dette en bestemmelse som stiller krav til at egenkapitalen tilpasses virksomhetens omfang, både i nåtid og i fremtid. Så lenge havnens eier og havnens foretaksorganer har trukket opp planer for omfanget av virksomheten, hvilket de har kompetanse til å gjøre, vil det foreligge en rettslig plikt til å påse at finansieringen er tilstrekkelig. Ved å legge bestemmelsen i den nye havne- og farvannsloven § 29 tredje ledd tettere opp til aksjeloven § 3-4 vil man få en rettslig standard som gir rom og beskyttelse for en dynamisk havn. Dette vil både være mer hensiktsmessig og mer robust enn en kasuistisk lovgivning hvor det listes opp utvalgte typetilfeller, slik som til dels er tilfelle i forslaget i NOU 2018:4 til ny § 29 tredje ledd.

På denne bakgrunn anbefales at Bergen kommune foreslår at ny § 29 tredje ledd heller bør lyde:

"Havnevirksomheten skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten."»

For eigen del kan Kommuneadvokaten føye til at det av omsyn til avkastningskravet som følger av den statsstøtterettslege marknadsaktørtesten, kan vere ein fordel at ikkje for mykje kapital er bandlagt i hamneverksemda. Som sagt over er utgangspunktet etter marknadsaktørtesten at kapitalen som er bunden opp i verksemda, på sikt skal gje ei tilstrekkeleg høg avkastning. Målestokken på om avkastninga er høg nok, er ei samanlikning med ein hypotetisk og profittorientert marknadsinvestor. Dersom ei offentleg eigd verksemd ikkje oppnår like høg avkastning på investert kapital som ein slik investor ville kravd på ei tilsvarande investering, er utgangspunktet at verksemda skal avviklast. Kommuneadvokaten har ikkje oversyn over kor mykje kapital som er bunden opp i BOH, men vil tru at avkastningskravet her vil være høgt. Vi har ikkje undersøkt om BOH oppnår ei slik avkastning, men dersom BOH ikkje gjer det kan det representere ein risiko for fortsatt kommunal hamnedrift.

1.3.7 Oppheving av mottaksplikt

Gjeldande lov slår fast utgangspunktet om at eigar og operatør av hamner og hamnerterminalar har mottaksplikt, og listar opp unntak frå dette utgangspunktet, jf. havne- og farvannslova § 39 første ledd. Føresegna legg dermed avgrensingar på kva hamneeigar kan bestemme med utgangspunkt i den alminnelege eigarråderetten. Spørsmålet om rekkjevidda av desse avgrensingane er svært vanskeleg, ikkje minst gjeld det spørsmålet om kva avgrensningar kommunane kan gjere av omsyn til miljø. Dette gjeld særleg for miljøverknader på landsida og for luftforureining. Eit anna vanskeleg spørsmål er kva avgrensingar kommunane kan gjere i kraft av eigarråderetten (privatautonomien) og kva avgrensingar som krev eit offentlegrettsleg grunnlag og må fastsetjast gjennom forskrift eller enkeltvedtak. Det er såleis etter vurderinga til Kommuneadvokaten *behov for ei betre lovregulering*.

Framlegget til utvalet er at mottaksplikta etter havne- og farvannslova § 39 skal opphevast. Både kommunale og private eigarar av hamn vil dermed som utgangspunkt stå fritt til å nekte å ta i mot fartøy i hamn, med mindre dei har forplikta seg til noko anna på kontraktsmessig grunnlag. Utvalet har imidlertid lagt til grunn at skrankar for adgangen til å nekte å ta i mot fartøy vil fylgje av konkurransereglane. For kommunale hamner er det dessutan lagt til grunn at det vil fylgje skrankar av den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra. Lovutvalet har imidlertid i liten grad utgreidd kva skrankar som fylgjer av desse regelverka.

Etter Kommuneadvokaten si vurdering vil lovframlegget medføre at *private hamner som er opne for allmenn trafikk* i langt større utstrekning enn i dag vil få adgang å nekte å ta i mot fartøy i hamna. Terskelen for å nå fram med at det er i strid med konkurransereglane å nekte anløp, vil regelmessig vere ganske høg. Det vil nok først og fremst vere aktuelt om det er inngått eksklusivitetsavtalar eller avtalar om diskriminerande prising mellom hamneeigar og eitt eller fleire rederi (vertikale avtalar), samt avtalar mellom ulike hamnereigarar om marknadsdeling (horisontale samarbeid). I tillegg kan brot på konkurransereglane vere aktuelt dersom private hamner har ein dominerande marknadsposisjon (misbruksforbodet). Det må likevel alltid gjerast ei konkret vurdering av om vilkåra i konkurranselova §§ 10 og 11, eventuelt dei tilsvarande føresegnene i EØS-avtalen, er oppfylte. På trass av dette ser lovutvalet ut til å ha lagt til grunn at den overordna målsetjinga med konkurranselovgjevinga – å legge til rette for effektiv bruk av samfunnset sine ressursar – vil verte betre ivarettatt gjennom handheving av reglane i konkurranselova enn gjennom regulering av mottaksplikt. Dette er eit synspunkt Kommuneadvokaten har vanskeleg for å dele. Ofte er offentlig regulering av tilgang til infrastruktur ein nødvendig føresetnad for å oppnå verksam konkurranse. Dersom føremålet må lovrevisjonen er å legge til rette for ein meir *effektiv sjøtransport* gjennom betre vilkår for sjøtransportnæringa, er difor dagens utgangspunkt om mottaksplikt langt betre.

Spørsmålet om lovframlegget vil medføre at *kommunale hamner*, i større utstrekning enn i dag, vil få rett til å nekte å motta fartøy i hamn, er langt vanskelegare å svare på. For kommunale hamner har utvalet, som sagt over, lagt til grunn at også den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra vil setje skrankar for adgangen til å nekte å motta fartøy. Spørsmålet om kva organ myndighetsmisbrukslæra gjeld for og kva skrankar som kan utleiast av denne er imidlertid ikkje alltid lett å svare på. Det skapar rettsuvisse både for kommunale hamner og brukarar av hamna. Rettsuvisse vert forsterka av at det i lovframlegget er lagt opp til eit krav om organisatorisk skilje mellom hamnetenester og kommunal myndighetsutøving i hamna. Kommuneadvokaten reknar med at eit slikt krav vil føre til at mange kommunar vel å legge hamneeigedommane og oppgåva med å drifte hamna ut i aksjeselskap. Kva skrankar den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra set for eigarstyringa av eit kommunalt eigd aksjeselskap, eller for styret eller leiinga i eit aksjeselskap, er uavklart. Det er også mogeleg at svaret på dette vil kunne variere med om det kommunale hamneselskapet har fått eit reint forretningspolitiske føremål, eller om det i

tillegg har fått til føremål å fremje sektorpolitiske mål, til dømes samferdslepolitiske, miljøpolitiske og næringspolitiske målsetjingar. For det tilfellet at kommunale hamner vert heilt eller delvis privatisert, kan ikkje styresmaktene legge til grunn at hamneigar nødvendigvis vil ynskje å ivareta slike føremål.

Kommuneadvokaten vurderer på denne bakgrunnen at framlegget om å oppheve mottaksplikta ikkje er godt nok gjennomtenkt. *Etter vår vurdering ville ei betre ordning ha vore og oppretthalde mottaksplikta, men lovfesta fleire unntak frå denne.*

Døme på eit spørsmål som Kommuneadvokaten vurderer at skulle ha vore løyst gjennom unntaksføresegner, er adgangen til å avvise fartøy på grunn av misleghald eller antesipert misleghald av betalingsplikt.

Eit anna spørsmål, som etter Kommuneadvokaten sitt syn burde ha vore løyst, gjeld adgangen til å avvise skip frå hamn på grunn av andre miljøverknader enn ulovleg akutt lokal luftforureining. Kommuneadvokaten vil tru at det i kommunale havner lett vil oppstå spørsmål om hamnetrafikken kan avgrensast av omsyn til klima, vasskvalitet, biodiversitet, bærekraftig turisme, naturvern, kulturminne, verdensarv m.v. Om det skal vere adgang til å avvise skip for å fremje slike omsyn, bør vere ei oppgåve for lovgjevar å ta stilling til. Det bør likeeins vere ei oppgåve for lovgjevar å ta stilling til om dette er omsyn som kan fremjast gjennom utøving av eigarråderetten (eigarskap som middel til å fremje sektorpolitiske føremål) eller om dette er omsyn som må fremjast gjennom offentlegrettsleg regulering (enkeltvedtak eller forskrift). Likeeins burde det i lovframlegget vore tatt stilling til om kommunane skal ha heimel til å avvise skip frå hamna på grunnlag av omsynet til tryggleik eller andre næringar, medrekna om dette eventuelt må skje med heimel i privatautonomien eller om det skal kunne gjerast med grunnlag i offentlegrettsleg regulering.

Dersom mottaksplikta vert oppheva, slik lovutvalet har gjort framlegg om, meiner Kommuneadvokaten elles at det av omsyn til tryggleiken til dei sjøfarande bør innførast ei føresegn om *rett til nødhamn*. Ei slik føresegn bør også stille opp vilkår for når denne retten inntre.

1.3.8 Oppsummering

Kommuneadvokaten meiner at det for å betre tryggleiken til sjøs og tilrettelegge for meir effektiv og miljøvenleg sjøtransport, er føremålstenleg å revidere einskilde av føresegnene i dagens havne- og farvannslov. Vi vurderer at reguleringa av mottakspunkt i hamn og regelverket om hamnekapital er mellom desse. Kommuneadvokaten ser derimot ikkje at det er naudsynt med ein gjennomgripande lovrevisjon.

På ei rekkje punkt vurderer Kommuneadvokaten at gjeldande lovregulering, er betre eigna til å sikre tryggleiken til sjøs og omsynet til effektiv og miljøvenleg sjøtransport, enn det lovframlegget som er sendt på høyring. Det gjeld mellom anna for reguleringa av lovføremålet, funksjonsfordelinga mellom stat og kommune, delegasjonsadgangen, adgangen til å krevje anløpsavgift og dei lovfaste krava til organiseringa av kommunal hamneverksemd.

Etter Kommuneadvokaten si vurdering ivaretek dessutan gjeldande lov, i større grad enn lovframlegget, omsynet til at hamne- og farvannslovgjevinga skal vere eit verkemiddel for å balansere ulike interesser i kystområda og i områda i tilknytning til hamnene. Vi stiller likeins spørsmål ved om lovframlegget er framtidsretta nok til å ta høgde for lokale og globale miljøutfordringar, bærekraftig turisme og vern om sårbar natur og kulturminne.

2. Kommuneadvokaten sitt framlegg til høyringssvar

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vi syner til høyringsbrev datert 13. mars 2018. Bergen kommune fekk ikkje tilsendt høyringsbrevet ved den første utsendinga. Etter avtale med departementet har kommunen difor fått utvida høyringsfrist til 20. september 2018.

Bergen kommune har fylgjande merknader til lovframlegget:

1. Innleiande merknader

Hovudføremålet med å revidere havne- og farvannslova er, i fylgje mandatet, å betre tryggleiken til sjøs og tilrettelegge for meir effektiv og miljøvenleg sjøtransport.

Bergen kommune meiner at det kan vere føremålstenleg å endre einskilde av føresegnene i gjeldande havne- og farvannslov for å oppnå dette. Føresegnene om mottaksplikt og forvaltning av hamnekapital er mellom dei. Kommunen kan derimot ikkje sjå at det er behov for ein gjennomgripande lovrevisjon. På fleire punkt synest gjeldande lov elles å vere eit betre verkemiddel for å sikre tryggleiken til sjøs, miljøomsyn og effektiv ressursbruk enn det lovframlegget er.

Mellom positive aspekt ved lovframlegget, vil Bergen kommune særleg påpeike endringane som lempar på dagens regelverk om forvaltning av hamnekapital. Bergen kommune er likevel i tvil om framlegget går langt nok til å sikre effektiv bruk av dei ressursane som i dag er bandlagt til hamneverksemd. Kommunen vil difor her gjere framlegg om einskilde justeringar.

2. Endring av lovføremålet

Eit samla lovutval har gjort framlegg om at ny lov skal ha eit *snevrare føremål* enn gjeldande havne- og farvannslov. Bergen kommune meiner lovutvalet har gått for langt i å innskrenke lovføremålet, og syner til Kystverket sine merknader om dette.

For eigen del vil Bergen kommunen dessutan framheve at det må kome tydeleg fram i føremålsføresegna at havne- og farvannslova skal vere eit verkemiddel for å balansere ulike interesser i kyst- og hamneområde. Bakgrunnen er at lovføremålet vil vere eit viktig moment ved tolkinga av andre føresegner i lova. I tillegg vil det ha betydning når tiltak og vedtak skal vurderast opp mot den ulovfeste myndighetsmisbrukslæra.

Eit vanskeleg spørsmål under gjeldande lov har til dømes vore kor stor vekt negative verknader på landsida kan tilleggst ved forvaltning og myndighetsutøving i hamn og farvatn. Med ei innskrenking av lovføremålet, vil det verte lett å argumentere for at det skal vere mindre rom for å vektlegge slike verknader enn det er i dag. Bergen kommune stiller spørsmål ved om dette er tilsikta. I tilfelle vurderer vi at lovframlegget ikkje er framtidsretta nok til å ta høgde for miljøutfordringar, satsing på bærekraftig turisme og behova til andre næringar enn sjøtransporten.

3. Opphevinga av mottaksplikta til hamnene og innføring av heimel til å vedta avgrensing av retten til opphald i hamn ved lokal luftforureining

Gjeldande lov slår fast utgangspunktet om at eigar og operatør av hamner har mottaksplikt og listar opp unntak frå dette utgangspunktet, jf. havne- og farvannslova § 39 første ledd. For Bergen kommune har denne føresegna skapt vanskar. Vanskane har oppstått ved behov for å avgrense eller stille vilkår for opphald i hamn i samband med negative miljøverknader og for stor turisttrafikk. Dels har det vore krevjande å avgjere *om* det er heimel for slik regulering. Dels har det vore krevjande å vurdere kva som kan bestemmast i medhald av eigarråderetten og kva som må bestemmast gjennom forskrift og enkeltvedtak.

Bergen kommune meiner difor at det er *behov for ei betre lovregulering av adgangen til å avgrense opphald i hamn, medrekna å stille vilkår for opphald i hamn*. Vi oppfattar at intensjonen til lovutvalet har vore å gje kommunane større fridom til å drive hamneverksemd på ein måte som tek omsyn til miljø og andre viktige samfunnsmessige omsyn som kommunane skal ivareta. Det er ein god intensjon. Det kan likevel vere tvilsamt om lovframlegget sikrar denne intensjonen godt nok. Slik Bergen kommune ser det, vil den negative avgrensinga av eigarråderetten som følgjer av myndighetsmisbrukslæra og konkurransereglane ofte vere eit heilt utilstrekkeleg som grunnlag for å balansere behova til sjøtransporten opp mot breiare samsfunnsmessige behov knytt til tryggleik, miljø og anna næringsverksemd.

Etter Bergen kommune sitt syn ville ei betre løysing ha vore å *oppretthalde mottaksplikta, men lovfesta fleire unntak frå denne*. Det ville ha gitt ein meir forutsigbar situasjon både for sjøtransportnæringa og hamnekommunane. Mellom anna skulle adgangen til å nekte fartøy plass i hamn ved misleghald eller forventa misleghald av betalingsplikt vore regulert. Likeeins bør lovgjevar ta eksplisitt standpunkt til *om og på kva vilkår det skal vere adgang til å nekte fartøy plass i hamn på grunnlag av omsyn til miljø, tryggleik og andre næringar*.

Bergen kommune vil tru at det for kommunale hamner lett vil oppstå spørsmål om det er i strid med myndighetsmisbrukslæra å nekte plass, eller stille vilkår for plass, i hamn på grunn av klima, sjøforureining, ynskje om bærekraftig turisme, vern om natur, verdsarv, kulturminne med vidare. Det er det ikkje lett å svare på. Vi syner her til det som er sagt over om innskrenkinga av lova si føremålsføresegn. Vidare syner vil til heimelen lovutvalet har gitt for å fastsetje forskrift om avgrensing av opphald i hamn for å unngå lokal luftforureining, jf. lovframlegget § 4. Sjølv om Bergen kommune er positiv til at situasjonen med luftforureining er foreslått lovregulert, vil dette lett føre til spørsmål om ikkje avgrensingar som er naudsynte for å hindre andre negative fylgjer av hamnedrifta også krev lovheimel.

Bergen kommune etterlyser på den bakgrunnen ei lovføresegn som gjev rom for å avgrense opphald i hamn *også* av andre grunnar enn lokal luftforureining. Vi syner her til gjeldande havne- og farvannslov § 39 første ledd andre punktum. Det er elles ein fordel om ein vidare heimel for offentleg regulering gjev kompetanse både for forskrifter og enkeltvedtak. Likeeins er det ein fordel om adgangen til å stille vilkår for opphald i hamn vert tydeleggjort. Mellom anna ser Bergen kommune behov for å kunne stille vilkår om landstraum, kloakkrensing, avfallsløysingar med vidare.

Sidan eit av siktemåla med lovrevisjonen har vore å legge til rette for ein meir effektiv sjøtransport, vil Bergen kommune elles påpeike at regulering av tilgang til infrastruktur i mange situasjonar er eit naudsynt verkemiddel for å oppnå verksam konkurranse. Som Konkurransetilsynet har gjort greie for i si høyringsfråsegn, kan mottaksplikt vere føremålstenleg i den samanhengen. Bergen kommune gjev på dette punktet tilslutning til Konkurransetilsynet sine merknader.

4. Forvaltning av hamnekapital

Bergen kommune er *samd med lovutvalet i at det er behov for nye reglar om forvaltning av hamnekapital.*

Gjeldande regelverk er for kategorisk og verkar ikkje etter føremålet sitt. Det byggjer på ei førestelling om ei latent interessekonflikt mellom kommunal hamneverksemd og kommunen si interesse i å legge til rette for andre næringar. Det er i mange tilfelle feil. Kommunane vil regelmessig vere interessert i å utvikle ei konkurransedyktig hamneverksemd for å stimulere til utvikling av næring på land.

I eit samfunnsøkonomisk perspektiv er det dessutan uheldig dersom det vert bunde opp vesentleg større ressursar i hamneverksemda enn det som er naudsynt for å sikre verksemda. Det kan motverke effektiv bruk av ressursar som heller burde vore brukt til å løyse andre viktige kommunale oppgåver.

Dagens regelverk kan i tillegg bidra til at dei hamnene som har hamnekapital held for lite fokus på konkurransen med private logistikkaktørar. Bakgrunnen er at slike hamner ofte har store inntekter frå anna verksemd. Døme på dette kan vere utleige til næringsverksemd og parkering.

Dette har ei side mot statsstøtteregelverket. Etter statsstøttoreglane kan det vere ein risiko for hamnedrifta, at det er meir kapital i hamneverksemda enn det avkastninga kan forsvare. Til meir kapital som vert akkumulert, til større må utsiktene til avkastning vere.

Eit verkemiddel for å sikre effektiv hamnedrift og forhindre at det vert akkumulert meir kapital enn det utsiktene til avkastning kan forsvare, er at eigar kan krevje utbytte frå hamneverksemda. Bergen kommune er difor positiv til at lovframlegget opnar for utdeling av verdiar frå kommunal hamneverksemd.

Kommunen meiner likevel at den reguleringa som lovutvalet har gjort framlegg om, eit stykke på veg er eigna til å vidareføre nokre av dei utfordringane som har verka negativt på utviklinga av moderne og effektive hamner. Bergen kommune vil difor gjere framlegg om fylgjande alternative formulering av ny § 29 tredje ledd i lovframlegget:

"Havnevirkksomheten skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten."

Denne formuleringa er mindre komplisert enn den lovutvalet har gjort framlegg om. I tillegg bidreg ho til å forenkle grensesnittet mellom forvaltninga av hamnekapital og anna kommunal kapitalforvaltning. Ein annan fordel med Bergen kommune si formulering er at ho brukar eit utgangspunkt som er godt kjent frå selskapslovgevinga. Vi syner her til aksjelova § 3-4. Det finnest eit omfattande kjeldemateriale knytt denne føreseigna sitt krav om forsvarleg eigenkapital og likviditet. Å trekke vekslar på dette kan bidra både til å redusere rettsuvisssa for kommunane og til å gje hamnene eit meir avklart handlingsrom.

Kommunen vil vidare peike på at dei materielle vilkåra som fylgjer av krava i aksjelova § 3-4 om eigenkapital og likviditet, gjev eit balansert og godt vern både for verksemda, eigarane, dei tilsette og kreditorane. I motsetnad til andre føresegnar i aksjelova, som er basert på rekneskapsmessig storleik, byggjer skrankane som fylgjer av aksjelova § 3-4 (jf. § 8-1 fjerde ledd) på den reelle eigenkapitalen. Aksjelova § 3-4 stiller dessutan krav til at eigenkapitalen vert tilpassa omfanget av verksemda, både i notid og i framtid. Så lenge eigaren av hamna og hamna sine styrande organ har laga planar for verksemda, slik dei har kompetanse til å gjere, vil det ligge føre ei rettsleg plikt til å sikre at finansieringa er tilstrekkeleg.

Ved å legge føreseigna i ny havne- og farvannslov § 29 tredje ledd nær opp til aksjelova § 3-4 vil ein dermed få ein rettsleg standard som både gjev rom for og vern om ei effektiv og

forsvarleg hamnedrift. Det gjev etter Bergen kommune sitt syn ei meir føremålstenleg regulering enn ein kasuistisk lovgjevingsteknikk der det vert lista opp utvalde typetilfelle, noko som det til dels er gjort i lovutvalet sitt framlegg til ny § 29 tredje ledd.

5. Organisering av hamneverksemd og delegasjonsadgang

Lovutvalet har gjort framlegg om å vidareføre kommunane sin valfridom for korleis hamneverksemd skal organiserast. Det er likevel lagt opp til at kommunane må gjennomføre eit *organisatorisk skilje* mellom myndighetsutøving og anna hamneverksemd, sjå lovframlegget § 28. Av merknadane til lovframlegget går det imidlertid fram at det ikkje er noko krav at myndighetsutøving og anna hamneverksemd vert lagt i ulike rettssubjekt dersom hamna vert driven i etat eller i eit kommunalt føretak. Då er det tilstrekkeleg at myndighetsutøvinga vert lagt i ein annan etat eller i ei anna avdeling enn den øvrige hamneverksemda.

Bergen kommune meiner det er positivt at lovframlegget vidarefører kommunane sin valfridom for organiseringa av hamneverksemd. For kommunar med store kommersielle hamner er det viktig å kunne sikre ei marknadsorientert organiseringa av verksemda. Aksjeselskapsmodellen er godt eigna for det. For kommunar som har små havner med lite kommersiell omsetning, vil det derimot kunne krevje uforholdmessig store ressursar å måtte opprette og drive egne hamneselskap. Det gjeld til dømes for kommunar som har hamner der størsteparten av verksemda er knytt utrykningsfartøy, ferjeanløp og anna rutegåande trafikk. For slik verksemd vil organisering i etat eller i interkommunale samarbeid etter kommunelova § 27 ofte vere meir føremålstenleg enn organisering i hamneselskap.

Bergen kommune har derimot vanskar med å forstå kvifor lovutvalet har gjort framlegg om å stengje adgangen til å delegere myndighetsutøving til interkommunale selskap etter IKS-lova, jf. lovframlegget § 4 andre ledd. For det første kan vi ikkje sjå at statsstøtteregelverket er til hinder for at myndighetsutøving og tenesteverksemd skjer i same rettssubjekt. Etter statsstøtteregelverket held det berre med krav om rekneskapsmessig skilje. For det andre er eit forbod mot å delegasjon til interkommunale selskap overflødig dersom det vert innført eit krav om organisatorisk skilje mellom myndighetsutøving og øvrig hamnedrift. Med eit slikt krav vil uansett ikkje myndighetsutøving og tenestetilbod kunne skje i same interkommunale selskap. For Bergen kommune er det i ein slik situasjon vanskeleg å sjå at eit interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 skal vere eit meir eigna organ for myndighetsutøving enn eit interkommunalt selskap etter IKS-lova.

6. Endra funksjonsfordeling mellom staten og kommunane

Bergen kommune meiner *lovframlegget er uklårt formulert for plasseringa av ansvaret for myndighetsutøving mellom staten og kommunane.*

Mellom anna går det ikkje utrykkeleg fram av lovframlegget at staten skal ha myndighet i farvatna. Det er uheldig. Myndighetsutøving vil regelmessig krevje heimel i lov. Vidare er det uheldig at omgrepet forvaltningsansvar ikkje er foreslått vidareført. Omgrepet forvaltningsansvar er vidare enn omgrepet myndighetsutøving og omfattar også andre oppgåver enn å sikre at det går an å kome fram i farvatna. At omgrepet forvaltningsansvar vert fjerna, kan difor skape uvisse både om kva oppgåver i hamn og farvatn styresmaktene er ansvarlege for, og kva forvaltningsnivå som eventuelt har ansvaret.

Etter ordlyden i lovframlegget skal kommunane behalde myndigheten i hamn, men berre på eksplisitt avgrensa område, jf. lovframlegget § 6. Bergen kommune er usikker på om dette

fører til at forvaltningsansvaret og myndigheten til kommunane i hamn er redusert samanlikna med gjeldande lov.

Bergen kommune stiller dessutan spørsmål ved om *framlegget om å endre funksjonsfordeling mellom staten og kommunane i kommunane sitt sjøområde*, er tilstrekkeleg gjennomtenkt og utgreidd. Det er viktig for tryggleiken til sjøs at beredskapen i sjøområda ikkje vert svekt. For å kunne forvalte og regulere hamn og farvatn trengst det både lokalkunnskap, personell og utstyr. Det har dei fleste kystkommunane i dag. Bergen kommune stiller spørsmål ved kor raskt Kystverket vil klare å byggje opp ein kompetanse og organisasjon som set det i stand til å utføre oppgåvene like godt som kommunane gjer i dag. Sidan anløpsavgifta ikkje er foreslått erstatta med ei tilsvarende statleg avgift, antar vi at dette vil vere avhengig av at Kystverket får tilført tilstrekkelege midlar over statsbudsjettet. Kommunen sluttar seg på den bakgrunnen til KS sitt standpunkt om at framlegget om endra funksjonsfordeling vert konsekvensutgreidd.

For det tilfellet at ei konsekvensutgreiing syner at det er best å oppretthalde dagens funksjonsfordeling i kommunale sjøområde, meiner Bergen kommune at heimelen for å krevje *anløpsavgift* må oppretthaldast.

7. Ansvar for tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i farvatn og hamn

Lovutvalet har òg gjort framlegg om å endre funksjonsfordelinga mellom staten og kommunane for løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i kommunale sjøområde, jf. lovframlegget § 13.

Bergen kommune meiner at ei endra funksjonsfordeling for løyve til tiltak som kan påverke tryggleiken og ferdsla i kommunale sjøområde, vil kunne medføre ei *meir omfattande sakshandsaming*, ikkje minst for søknader om enkle og midlertidige tiltak. Samstundes vil flytting av ansvaret frå kommunane til staten kunne medføre mindre gjennomslag for lokale synspunkt og behov. Etter Bergen kommune sitt syn er dette ikkje ynskeleg.

Sidan lovutvalet ikkje har gjort framlegg om endringar i kommunane sin planmyndighet, legg Bergen kommune til grunn at den adgangen kommunane har til å regulere bruken av og farten i farvatna kommunale arealplanar, er tenkt vidareført. Dette er for så vidt positivt. Ein slik lovsystematikk vil likevel kunne skape ei vanskeleg grenseflate mellom kommunane sin kompetanse etter plan- og bygningslova og staten sin kompetanse etter ny havne- og farvannslov, til dømes kan det oppstå risiko for «dobbeltregulering».

Etter Bergen kommune sitt syn tilseier dette at *dagens ordning der kommunane har ansvaret for myndighetsutøving etter havne- og farvannslova på dei same områda som dei har det etter plan- og bygningslova, bør vidareførast*.

Høringsuttalelse - NOU2018:4 Sjøveien videre - forslag til ny havne- og farvannslov.

Bergen bystyre behandlet saken i møtet 19.09.2018 sak 187/18 og fattet følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til Samferdselsdepartementet slik den fremkommer av Kommuneadvokatens forslag.

Bergen bystyres behandling:

Følgende representanter tok ordet:

Line Berggreen Jacobsen (A), Øystein Bønes (MDG), Njaal Neckelmann (V) og Torstein Dahle (R).

Forslag fremsatt i bystyret:

Torstein Dahle (R) fremsatte på vegne av R følgende tilleggsforslag:

«Bystyret mener en ny havne- og farvannslov må gi kommunene myndighet til å regulere hvilken type trafikk som skal tillates, og sikre at kommunene kan stille vilkår for trafikken. Eksempelvis miljøkrav. Dagens system med en ubetinget mottaksplicht må avskaffes, og kommunene må få anledning til å regulere havnetrafikken på en planmessig måte.»

Votering:

Innstillingen ble vedtatt enstemmig.

Tilleggsforslag fra R fremsatt av Torstein Dahle (R) fikk 23 stemmer (H+FrP+R) og var dermed falt.

Komite for finans, kultur og næring behandlet saken i møtet 05.09.2018 sak 103/18 og avga følgende innstilling:

Komiteens innstilling er likelydende med bystyrets vedtak.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Byrådets og komiteens innstilling er likelydende.