

Saksframlegg

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

Arkivsak.: 18/13248

Forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende høringssvar til Samferdselsdepartementets rapport om høring NOU 2018: 4 Sjøveien videre - Forslag til ny havne- og farvannslov:

1. Trondheim kommune mener det er et åpenbart behov for oppmyking av dagens regler om bruk av havnekapital. Byer og byrom er i endring. Havneareal og havnevirksomhet er i endring, og det er nødvendig med et regelverk som tar inn i seg nye behov og endret virkelighet for byer og havner.
2. Trondheim kommune mener at ny havne- og farvannslov må hensynta at kapital som er bundet opp i dagens havnevirksomhet kan disponeres av kommunene til nødvendig transformasjon av havneområder til byutvikling og at kommunene samtidig får tilgang til havneareal som ikke lenger er nødvendig til havnedrift.
3. Trondheim kommune ser det som viktig at dagens havnevirksomhet utvikles og effektiviseres slik at miljøvennlig gods- og persontransport på sjø øker.
4. Trondheim kommune støtter forslaget om en oppmykning av forvaltningen av havnekapitalen slik at dette i hovedsak vil være i tråd med hvordan en god og langsiktig eier av havnen bør opptre. Utbetaling av utbytte bør ikke ilegges andre begrensninger enn de som følger av aksjeloven.

Saksutredning:

Saken gjelder

Samferdselsdepartementet har sendt på [høring NOU 2018: 4 Sjøveien videre - Forslag til ny havne- og farvannslov](#).

Bakgrunnen for høringen er at Havne- og farvannslovutvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende havne- og farvannslov og leverte sin utredning 1. mars 2018. Utvalget har vektlagt å gjøre loven enkel og tilgjengelig.

NOUen side 15-19 viser et [sammendrag](#) av utvalgets vurderinger.

Høringen ble publisert på Samferdselsdepartementets sider den 09.03.2018.
Høringsfrist er 15.06.2018.

Fakta

Trondheim kommune er en kommune med store havnearealer og omfattende havnevirksomhet, noe som er viktig for å kunne øke bruken av person og godstransport på sjø. Det er samtidig en kommune som vokser både i størrelse og i antall innbyggere.

For Trondheim kommune er havneområdene attraktive og sentrumsnære arealer, som over tid kan utvikles til andre formål i tillegg til dagens havnevirksomhet. Dette kan være bolig og næringsvirksomhet som kan utvikles sentrumsnært, og som kan bidra til å nå kommunes mål om å øke gåing, sykling og bruk av kollektive transportmidler.

VURDERING

Byutvikling og havnekapital

Havne- og farvannsloven slik den i dag er utformet gir begrensninger spesielt med tanke på byutvikling i havneområdene og med tanke på bruk av havnekapitalen til byutviklingsformål. En revidert havne- og farvannslov bør ta opp i seg disse temaene i større grad enn forslag til ny havne- og farvannslov sier. I tillegg bør det være tydeligere krav til at havnevirksomhetene må drive mer arealeffektivt og hensiktsmessig.

Trondheim kommune mener at ny havne- og farvannslov bør myke opp regelverket rundt havnekapitalen, deriblant effekten av å åpne for fullt lokalt selvstyre i disponering av havnekapitalen, på en slik måte at kommunene får råderett.

Statlige føringer for lokalisering av byenes vekst, som fortetting og byomforming, gjør at disponering av havneareal i byområdene må vurderes i dette perspektivet. Trondheim kommune mener at dagens havnelovgivning er et hinder for å kunne ivareta utfordringene ved befolkningsvekst og byomforming på en best mulig måte.

De kommunale havnene, inkludert havnekapitalen, er en del av fellesskapets ressurser. Dagens rigide regler for anvendelse av havnekapitalen gir etter kommunens oppfatning ikke gode nok insentiver til effektiv drift av havnevirksomhetene, riktig ressursallokering og lønnsomme investeringer.

Arealer som kan transformeres fra havn til byutviklingsformål kan ikke være unndratt lokal folkevalgt politisk styring når aktuelle og potensielle byutviklingseiendommer inngår som en del av havnekapitalen. Gjeldende lovgivning vedrørende havnekapitalen kan være til hinder for at egnede eiendommer nyttes på en god måte i byutviklingssammenheng.

Det er etter Trondheim kommunes syn urimelig at inntektene som følger av at et område transformeres fra havn til andre formål, i sin helhet skal tilfalle havnekapitalen med den begrensningen som ligger på bruk av denne. Den historiske begrunnelsen bak å verne denne kapitalen kan ikke begrunne at det lokale selvstyre ikke skal få rå over betydelige midler som skyldes økning i bolig- og eiendomspriser, og utvikling av havnearealene til dette formålet. Dette er etter Trondheim kommunes syn å anse som tilfeldige gevinster for havnekassen som ikke er

Trondheim kommune

knyttet til havnevirksomhet, og bør underlegges ordinære politiske prosesser, slik at det er opp til det lokale selvstyre hvordan midlene skal komme fellesskapet til gode.

Miljø og klima

Trondheim kommune støtter tilrettelegging for overgang av transport fra veg til sjøtransport, og å gjøre sjøtransporten mer miljøvennlig. I dette har havnene en viktig rolle, som Trondheim kommune fullt ut støtter. Videre er tilrettelegging for fortetting og byomforming i havneområdene viktige satsinger for å redusere arealbruk og transport og derigjennom gjøre byen og samfunnet mer klimavennlig.

Kommunalt selvstyre

I sine vurderinger sier havnelovutvalget at havnekapitalreglene legger begrensning på kommunens økonomiske handlefrihet ved at det i dag i praksis er et utbytteforbud for kommunen som havneier, og hinder mot å kunne disponere havnekapital til andre formål enn havn. Dette legger strenge rammer for både økonomiforvaltningen i havnene og for arealdisponering i utbyggingsrelevante sjønære områder. Denne begrensningen er ikke i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre.

Begrensningen i kommunens tilgang til og styring over egen kapital kan også være betenkelig av hensyn til kommunens egen økonomiforvaltning dersom havnen er en del av kommunens juridiske person, og kommunen dermed er direkte ansvarlig for havnens forpliktelser.

Hensynet til det kommunale selvstyret og kommuners kontroll over egen økonomi tilsier at lovbestemte begrensninger i kommuners økonomiske handlefrihet over havner krever en særskilt begrunnelse. Ettersom slike regler vanskelig kan begrunnes i hensyn til kommunen selv, må begrunnelsen finnes i overordnede nasjonale hensyn.

Trondheim kommune støtter flertallet i havnelovutvalgets sitt syn på de ovennevnte problemstillinger knyttet til kommunalt selvstyre. Dette gjelder spesielt i forhold til kommunalt selvstyre.

Samfunnsøkonomisk virkning av dagens kapitalbeskyttelse

Havnekapital kan, ifølge gjeldende lov, ikke benyttes til andre formål enn havnevirksomhet. Havnekapitalen skjermes altså fra å konkurrere med andre formål. Et viktig spørsmål er om slik regulering fremmer målet om effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av havnene.

Den økonomiske konsekvensen av å skjerme havnekapitalen er at den marginale avkastningen av å investere i havneformål blir lavere enn ellers i samfunnet, for eksempel ved at det overinvesteres i havneinfrastruktur, og at havneinvesteringer kommer i stedet for andre investeringsprosjekter som ville ha gitt en høyere avkastning. I utgangspunktet er dermed en begrensning på hva kapitalen i havnene kan investeres i ikke den mest effektive eller samfunnsøkonomisk mest lønnsomme løsningen. Spørsmålet er om det likevel foreligger relevante samfunnsmessige hensyn som kan begrunne behov for beskyttelse av havnekapital.

Trondheim kommune er enig med flertallet i havnelovutvalget sine vurderinger knyttet til dagens regler om beskyttelse av havnekapital. Det vil være samfunnsøkonomisk fornuftig og hensiktsmessig å løse opp dagens regler tilknyttet bruk av havnekapital.

Trondheim kommune

Hensynet til kommunenes økonomiforvaltning

Hensyn til kommunenes egen økonomi- og ressursforvaltning tilsier at det ikke er behov for en særskilt regulering av havnekapitalen. Utvalget ser ikke behov for å begrense kommunenes frihet til selv å vurdere sin økonomiske risikoeksponering. Utvalget mener derimot at det kan stilles spørsmål om særlige regler om beskyttelse av havnekapital mot eiers disposisjonsrett legger uheldige føringer for kommunenes forvaltning av egen økonomi.

Utvalget ser dermed ikke behov for særskilt lovregulering av økonomiforvaltningen av hensyn til kommunen, og mener at det må være opp til kommunene selv å vurdere behovet for å begrense det økonomiske ansvaret for virksomheten.

Eventuelle begrensninger på kommunenes økonomiske handlefrihet for havnevirksomheten må dermed begrunnes i nasjonale eller regionale hensyn, eller av hensyn til brukerne av havnen.

Utvalget legger til, at til tross for havnekapitalreglene, har kommunene likevel påvirkning på havnenes virksomhet gjennom sin reguleringsmyndighet og sitt eierskap, så lenge kapitalen benyttes til havneformål.

Trondheim kommune er enig i utvalgets vurdering om hensynet til kommunenes økonomiforvaltning, og støtter synet på at kommunene må i større grad kunne påvirke havnenes virksomhet gjennom sin reguleringsmyndighet og sitt eierskap.

Regulering av havnekapital som virkemiddel

Dagens regler om havnekapital låser i praksis kapitalen til havneformål. Det må vurderes om dette er et godt virkemiddel for å oppnå samfunns målet om en desentralisert havnestruktur med effektive og konkurransedyktige havner.

Utvalget vurderer det slik at det kan være ulike behov knyttet til regler for kapitalforvaltning, tatt de store ulikhetene i havnenes kapitalbase i betraktning.

Utvalget ser imidlertid at dagens regelverk kan gi utfordringer for enkelte kommuners byutvikling, og at verdiøkning på eiendom kan gi enkelte havner større inntekter enn det er behov for ved reinvestering i nye arealer og utstyr.

Dagens havnekapitalreglers innvirkning på havnenes effektivitet er, ifølge utvalget, vanskelig å dokumentere. På generelt grunnlag kan det, ifølge utvalget, argumenteres for at en bestemmelse som ikke innebærer noen utsikter for eier til å ta utbytte, kan svekke eiers insentiv til å drive effektivt etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Dette taler for en oppmyking i eierkommunenes adgang til å ta ut utbytte.

Trondheim kommune støtter utvalgets syn på oppmyking av dagens regulering av havnekapital. Dette begrunnes blant annet med at kommunene kan ha behov for å utvikle havneområder med kapital som med dagens regler låser kapitalen til havneformål.

Hensynet til arealdisponering

Flertallet i havnelovutvalget legger til grunn som utgangspunkt at den kommunale eierens ønsker vil samsvare med nasjonale interesser i å sikre nødvendige havnearealer. Dette gjelder også i tilfeller hvor det er ønskelig å flytte en havn til et nytt område. Videre legges det til grunn at det

Trondheim kommune

bør være kommunen selv som avgjør hvilke arealer i kommunen som er egnet for og bør avsettes til havneformål og andre utbyggingsformål. Kommunen som eier av havner må også som hovedregel selv avgjøre om havnen skal flyttes til et nytt område som reguleres for dette formålet. Statlige eller regionale hensyn kan påvirke beslutningen i planprosessen på ordinært vis.

Flertallet i havnelovutvalget ser i utgangspunktet ikke behov for særlige bestemmelser i ny havne- og farvannslov om arealbeskyttelse for havneområder, men foreslår enkelte presiseringer i lovteksten knyttet til arealbeskyttelse.

Trondheim kommune støtter synet som flertallet i havnelovutvalget legger til grunn.

Kapitaldisponering

Et flertall i havnelovutvalget mener at reglene for vern av kapital bør utformes med en fleksibilitet som er tilpasset ulikhetene i havnene og tar hensyn til eierens behov for kontroll og styring over egen økonomi. Dette tilsier behov for endring av dagens regler om havnekapital.

Etter samme flertalls syn er det ikke behov for å innskrenke kommunenes innflytelse over egen kapital, arealforvaltning og næringsutvikling i havnene slik dagens regler innebærer. Behovet for et mer fleksibelt regelverk begrunnes også med at det er svært ulik kapitalbase i havnene.

Samme flertall mener at skrankene for uttak og bruk av overskudd fra havnevirksomheten bør mykes opp. Etter samme flertalls syn, kan hensynet til forsvarlig økonomiforvaltning i havnene godt ivaretas selv om det åpnes opp for at den kommunale eier kan ta utbytte som kan benyttes til andre formål, forutsatt at hensynet til fortsatt forsvarlig drift og utvikling av havnen ivaretas.

Disse forslagene innebærer at loven ikke lenger generelt krever at midler som frigjøres ved omdisponering av eiendom regulert til havneformål, bare kan disponeres til havneformål. Det vil imidlertid følge av forslagets § 29 tredje ledd andre punktum at i den grad det er nødvendig av hensyn til havnevirksomheten, vil midler som er realisert som følge av salg av eiendom eller annet, fortsatt måtte reinvesteres i havneformål.

Trondheim kommune støtter det flertallet i havnelovutvalget legger til grunn i forhold til kapitaldisponering.

Forvaltning av havnekapitalen

Havne- og farvannslovutvalgets forslag til bestemmelsen om uttak av verdier fra havnekapitalen er langt på vei i tråd med aksjelovens § 8-1 bestemmelser om utbytte som sier at det er styret som foreslår utbytte og at utbyttet kun skal betales ut i den grad det etter utdelingen har en forsvarlig egenkapital og likviditet. Utvalget foreslår imidlertid noen tilleggskriterier om at det bare kan deles ut overskudd eller midler fra virksomheten dersom: «gjenværende egenkapital er tilstrekkelig for å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten i tråd med lovens formål. Ved realisasjon av den kommunale havnevirksomhetens eiendom skal det gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nyanlegg før utdeling etter første punktum kan foretas»

Trondheim kommune er tilfreds med at flertallet i utvalget foreslår en oppmykning av forvaltningen av havnekapitalen. Tilleggskriteriene anses i hovedsak å være i tråd med hvordan en god og langsiktig eier av havnen bør opptre. Både med henvisning til aksjelovens forsvarlige bestemmelser om utbytte og forenkling av ordlyden i tredje ledd, foreslås imidlertid at de to

Trondheim kommune

setningene som er sitert ovenfor som tilleggskriterier endres til en setning, nemlig «...gjenværende egenkapital er tilstrekkelig for å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og nødvendige investeringer i havnevirkksomheten.». Hensynet til «..avsetninger til nødvendige nyanlegg..» bør nå kunne anses dekket i første setning, og andre setning kan derfor strykes.

Støtte til flertallets forslag til ny havne- og farvannslov §29

Trondheim kommune støtter flertallet i havnelovutvalgets forslag til § 29 *forvaltning av kapital mv. i kommunale havner.*

Slik Trondheim kommune ser det så er det viktig å ivareta hensynet til at kommunale havner skal ha tilstrekkelig kapital til å ivareta sin posisjon som viktig infrastruktur for sjøveien. Samtidig er det viktig og i større grad åpne opp for muligheten til å utvikle overflødig havneareal til byformål, eller gjennomføre flytting av havneareal der det vurderes som nødvendig, og i tillegg gi større mulighet til å ta ut overskudd av havnekapital.

Anløpsavgift og farled

Havnelovutvalget foreslår at ansvaret for farledene i sin helhet overtas av staten. Trondheim kommune oppfatter at bortfallet av muligheten for å innkreve anløpsavgift er en naturlig konsekvens av at ansvaret for farledene overføres til staten da anløpsavgiften etter storbynettverkets forståelse skal dekke arbeid med å sikre framkommeligheten i farledet. Det forutsettes at det avklares om denne endringen har negative økonomiske konsekvenser for havnene/kommunene.

Trondheim kommune oppfatter at endringen i ansvar for farledene ikke påvirker kommunens reguleringsmyndighet i området da dette er regulert i plan- og bygningsloven, og denne loven ikke foreslås endret. Trondheim kommune forutsetter at det gjøres rede for hvordan de foreslåtte endringene vil påvirke kommunens råderett over fjorden.

Mottaksplikt

Dagens lovverk har en særskilt bestemmelse om mottaksplikt for kommunale og private havner som er åpne for allmenn trafikk. Havnelovutvalget foreslår at disse bestemmelsene fjernes og at havner reguleres av konkurranserett og myndighetsmisbrukslæren. Trondheim kommune mener at det er rimelig at havnene bør kunne avvise fartøy som det er grunn til å tro ikke vil, eller kan, betale vederlag eller anløpsavgift. Det kan også være miljømessige hensyn som ligger til grunn for ønsket om avvisning. Trondheim kommune støtter forslaget om å fjerne mottaksplikten.

Luftkvalitet

I Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) stilles det lovfestede krav til lokal luftkvalitet. Hovedhensikten er å beskytte menneskers helse. Eksponering for høy luftforurensning både over kortere og lengre perioder er knyttet til negative helseeffekter. Ved fare for overskridelser av grenseverdiene gitt i forurensningsforskriften er det krav om at det skal utarbeides en tiltaksutredning.

Trondheim kommune mener det er fornuftig at et samlet havnelovutvalg tydeliggjør kommunens frihet til å begrense anløp til havn når det er nødvendig som en følge av at lokal luftforurensning overskrider tillatt nivå.

Oppsummering

Trondheim kommune

Trondheim kommune støtter flertallet i havnelovutvalgets syn på forslag til ny havne- og farvannslov §29, begrunnet i forhold i tilknytning til kommunalt selvstyre, miljøhensyn, samfunnsøkonomisk virkning av dagens kapitalbeskyttelse, hensynet til kommunenes økonomiforvaltning, regulering av havnekapital som virkemiddel, hensynet til arealdisponering og kapitaldisponering.

Trondheim kommune mener at havnelovutvalgets syn reflekterer det kommunen mener er viktige tema i en ny havne- og farvannslov, spesielt med tanke på at kommunene skal kunne påvirke samfunnsnyttig utvikling i havneområdene.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

En oppmyking av dagens regelverk slik det er omtalt i Rapport om høring NOU 2018: 4 Sjøveien videre - Forslag til ny havne- og farvannslov vil kunne føre til at Trondheim kommune får bidrag til finansiering av utvikling av Nyhavnaområdet.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Rapport om høring NOU 2018: 4 Sjøveien videre - Forslag til ny havne- og farvannslov antas ikke å ha konsekvenser for klima og det ytre miljø isolert sett.

Rådmannens vurdering og konklusjon

Rådmannen mener at det er et åpenbart behov for oppmyking av dagens regler om bruk av havnekapital. Byer og byrom er i endring. Havneareal og havnevirksomhet er i endring, og det er nødvendig med et regelverk som tar inn i seg nye behov og endret virkelighet for byer og havner.

Rådmannen mener også at ny havne- og farvannslov må hensynta at kapital som er bundet opp i dagens havnevirksomhet kan disponeres av kommunene til nødvendig transformasjon av havneområder til byutvikling og at kommunene samtidig får tilgang til havneareal som ikke lengre er nødvendig til havnedrift.

Rådmannen ser det som viktig at dagens havnevirksomhet utvikles og effektiviseres slik at miljøvennlig gods- og persontransport på sjø øker.

Rådmannen støtter forslaget om en oppmykning av forvaltningen av havnekapitalen slik at dette i hovedsak vil være i tråd med hvordan en god og langsiktig eier av havnen bør opptre.

Rådmannen i Trondheim, 15.06.2018

Olaf Løberg
kommunaldirektør

Frank Grønås
saksbehandler

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: - Innspill til KS fra KS Storbynettverk