

Innst. O. nr. 83

(2001-2002)

Innstilling fra samferdselskomiteen om lov om endring i lov 8.juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (havne- og farvannsloven)

Ot.prp. nr. 90 (2001-2002)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

Innledning

I proposisjonen fremmes et forslag om endring av § 23 i lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (havne- og farvannsloven).

Bestemmelsene i § 23 inneholder bl.a. regler for anvendelsen av de midler og verdier, herunder faste eiendommer, anlegg og andre eiendeler, som inngår i en havnekasse.

Bestemmelsene innebærer at havnekassen skal holdes atskilt fra havnekommunens øvrige økonomi, og ikke kan anvendes til investeringer eller brukes på annen måte til andre formål enn havneformål. Avkastning av midler og eiendeler som inngår i havnekassen, skal tilføres havnekassen.

Fiskeridepartementet foreslår i proposisjonen at det i havne- og farvannsloven § 23 inntas et nytt siste ledd hvoretter departementet gis hjemmel til å fastsette at eiendommer og andre eiendeler som inngår som del av en havnekasse, i særlige tilfelle og på nærmere fastsatte vilkår skal kunne disponeres eller for øvrig benyttes til investeringer til andre formål enn havneformål.

Slike engasjementer fra en havnekasses side forutsettes å skje innenfor rammen av eget aksjeselskap.

Departementet legger til grunn at de verdier som slik bruk eller investeringer fører til, fortsatt skal inngå i havnekassen, og at all avkastning skal tilføres havnekassen.

Den bestemmelse som foreslås vil bl.a. gjøre det mulig å omdisponere eiendommer fra havneformål til andre formål uten at transaksjonen har direkte økonomiske konsekvenser for havnekassen.

Bestemmelsens virkeområde er avgrenset til større havner med egne havnestyrer oppnevnt av Fiskeridepartementet etter havne- og farvannsloven § 12.

Den lovbestemmelse som foreslås gjør ikke unntak fra prinsippet i gjeldende havne- og farvannslov om at midler som inngår i en havnekasse skal forvaltes

forsvarlig og holdes atskilt fra havnekommunens økonomi. Forslaget åpner imidlertid for at eiendeler og andre midler i havnekassen kan investeres i prosjekter og annen virksomhet som ikke direkte gjelder havnevirksomhet, forutsatt at engasjementet medfører en økonomisk sett forsvarlig forvaltning av midlene i havnekassen.

Ved utformingen av vilkårene i tillatelse til engasjement skal Fiskeridepartementet påse at engasjementet rettslig sett utformes slik at det holdes atskilt fra selve havnevirksomheten. Det er vesentlig at det etableres rettslige skranker som sikrer at risiko knyttet til et engasjement til annet enn havneformål ikke vil kunne overføres til og belaste fremtidig havnevirksomhet. Et havnefremmed engasjement bør således gjennomføres via et datterselskap eller via aksjeinteresser i annet selskap uten at havnekassen påtar seg øvrige forpliktelser knyttet til det prosjekt eller den virksomhet det gjelder.

Regjeringen anser det som avgjørende at beslutninger vedrørende bruk av havnekassens midler til annet enn havneformål treffes av departementet. Særlig gjelder dette for havner med havnestyre opprettet etter havne- og farvannslovens § 12 første ledd, deriblant Oslo Havn, da denne bestemmelsen gjelder havner som har vesentlig betydning utenfor egen kommune.

Begrunnelsen for lovforslaget

Beslutningen om byggingen av opera i Bjørvika og byutviklingen i tilknytning til dette, medfører at arealer som i dag benyttes til havneformål i Oslo Havn, vil bli omregulert til andre formål. Oslo Havns havnekasse er en betydelig grunneier i området.

Regjeringen mener at Oslo Havn må gis anledning til å opptre som ordinær grunneier i byutviklingen i Bjørvika for slik å kunne realisere den potensielle verdi eiendommene har. Også i andre storbyområder kan forholdene ligge til rette for tilsvarende omregulering

av enkelte arealer som hittil har vært benyttet til havneformål.

Lovendringen vil imøtekomme det behov for rettslig avklaring i forhold til havne- og farvannsloven som foreligger som følge av de aktuelle planer vedrørende bruk av visse havnearealer i Oslo til byutviklingsformål.

En avgjørende forutsetning for lovforslaget er at investeringer til annet enn havneformål ikke medfører en tapping av havnekassens midler.

Etter Regjeringens mening må de verdier som ligger i havnekassen for Oslo Havn i dag, herunder avkastning fra investeringer til annet enn havneformål, bevares og reserveres til bruk ved gjennomføring til beste for Oslo Havn og brukerne av havnen av eventuelt alternative havneløsninger i Oslofjordregionen.

Fremdriften i operaprojektet i Bjørvika, og byutviklingsplanene for Oslo i tilknytning til dette, har ført til behov for rask endring av havne- og farvannsloven på nåværende tidspunkt. Det vises i denne forbindelse til omtalen i St.meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika. Lovforslaget må derfor fremmes uavhengig av arbeidet i Fiskeridepartementet med en alminnelig revisjon av gjeldende havne- og farvannslovgivning.

Høringsuttalelser

Lovforslaget med Fiskeridepartementets begrunnelse og merknader har vært sendt på høring til departementer og organisasjoner, jf. nærmere omtale i kap. 3 og kap. 4 i proposisjonen.

De fleste av høringsinstansene finner å kunne gi sin tilslutning til lovforslaget. Samtidig understreker næringslivsorganisasjonene at havnekassens eiendeler og øvrige midler først og fremst bør benyttes til havneformål og utvikling av infrastruktur for sjøtransport, og viser til at midlene i hovedsak er bygget opp via avgifter pålagt skipsfartsnæringen og transportbrukere.

Departementet er i og for seg enig i dette, men vil fremheve at det vesentlige må være at de verdier som på denne måten er bygget opp, blir forvaltet på en måte som ut fra vanlige forretningsmessige vurderinger må anses betryggende, slik at verdiene over tid vil kunne komme havnevirksomheten til gode.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget forventes ikke å ha nevneverdige administrative konsekvenser, verken for stat eller kommune. De administrative prosedyrer som denne bestemmelsen legger opp til vil ikke berøre havnens brukere i nevneverdig grad.

For å sikre klare skillelinjer mellom havnens aktiviteter og havnekassens disposisjoner er det hensiktsmessig at havnen gis anledning til å opprette selskaper, hvorfra de ulike aktiviteter kan drives.

I forbindelse med utviklingen av Bjørvika tas det sikte på å etablere et eget eiendomsselskap eiet av

Oslo Havn og undergitt havnestyrets forvaltning som del av havnekassen. Den formelle hjemmelsoverføringen til eiendomsselskapet vil utløse krav om dokumentavgift til staten. Denne ekstrabelastning vil Regjeringen kompensere.

I brev av 4. juni 2002 fra fiskeriministeren til Stortinget opplyses at odelstingsproposisjonen skulle hatt et eget forslag til vedtakets II med følgende ordlyd: Loven trer i kraft straks.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bjørgulv Froyn, Martin Kolberg, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Tor-Arne Strøm, fra Høyre, Anne Berit Andersen, Sverre J. Hoddevik, Hans R. Kjæstad og lederen Petter Løvik, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir Ketil Hansen og Heidi Sørensen, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Jan Sahl, og fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, slutter seg til Regjeringens forslag om endring av § 23 i lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (havne- og farvannsloven). Endringen vil gi departementet hjemmel til å fastsette at eiendommer og andre eiendeler som inngår som en del av en havnekasse, i særlige tilfelle og på nærmere fastsatte vilkår, kan disponeres eller for øvrig benyttes til investeringer til andre formål enn havneformål. Dette vil gjøre det mulig å omdisponere bruken av havnearealer som ikke lenger skal brukes til havnevirksomhet. Forutsetningen er imidlertid at investeringene fortsatt inngår som en del av midlene i havnekassen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at bakgrunnen for forslaget er knyttet til vedtaket om bygging av opera i Bjørvika og byutvikling i tilknytning til dette. Dette vedtaket innebærer at arealer som i dag benyttes til havneformål i Oslo Havn, vil bli omregulert til andre formål. Oslo Havns havnekasse er en betydelig grunneier i området, og etter Regjeringens oppfatning bør Oslo Havn gis anledning til å opptre som ordinær grunneier i den byutvikling som vil finne sted i Bjørvika for å kunne realisere den potensielle verdien eiendommene har.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at lovforslaget har vært ute til høring i ulike departementer og organisasjoner. De fleste av høringsinstansene har uttrykt seg positivt til lovforslaget. Det er etter flertallets oppfatning at de kritiske kommentarene som er kommet inn er vel ivaretatt i forslag til lovtekst.

Flertallet legger vekt på at det i begrunnelsen for lovforslaget blir understreket at endringen ikke på noen måte skal legge grunnlag for et system for "tapping" av havnekassen til fordel for andre formål enn havneformål. Det er viktig å gjerde inn risikoen knyttet til langsiktige engasjementer i byutviklingsprosjekter for å hindre at slike engasjementer ikke forplanter seg til selve havnevirksomheten og svekker det økonomiske grunnlaget for framtidig havnevirksomhet. Flertallet oppfatter derfor at bruk av aksjeselskapsformen er vesentlig for å oppnå et varig rettslig bindende skille når det gjelder økonomisk risiko, mellom det engasjementet det gjelder og den fortsatte havnevirksomheten. Forslaget til lovendring innebærer ingen unntak fra prinsippet i gjeldende havne- og farvannslov om at midler som inngår i en havnekasse skal forvaltes forsvarlig og holdes atskilt fra havnekommunens økonomi.

Flertallet er innforstått med at forslaget til lovendringen er framkalt av den spesielle situasjonen som er oppstått for Oslo Havn etter vedtaket om opera i Bjørvika, men viser til at lovendringen vil kunne ha betydning for andre havner med havnestyre oppnevnt av departementet etter havne- og farvannsloven § 12 første ledd.

Etter lovforslaget vil Oslo Havn få muligheter til å etablere et eget eiendomsselskap eiet av Oslo Havn og undergitt havnestyrets forvaltning som en del av havnekassen. Havnestyret vil bli det nye selskapets generalforsamling og vil innenfor rammen av Fiskeridepartementets vedtak om bruk av havnekassens midler til annet enn havneformål få en juridisk partsrolle i den framtidige utviklingen i Bjørvikaområdet.

Flertallet vil ellers foreslå at loven trer i kraft straks.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen og Kenneth Svendsen, viser til at departementet foreslår en endring slik at midler fra havnekassen kan investeres i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål.

Disse medlemmer vil vise til at havnelovens nåværende § 23 slår fast at:

"Avgifter som kommunen oppbærer etter loven her, skal bare benyttes til havneformål."

Disse medlemmer vil videre vise til at i lovens forskrifter gis en definisjon av havnekassen som alle eiendommer, bygninger, havneanlegg, havneinnretninger og andre verdier som er bygget eller anskaffet over en offentlig havns regnskap, tilhører havnekassen.

Årsaken til denne begrensningen er at havnekassens midler er opparbeidet ved brukernes betaling for havnetjenester. Brukernes betaling for dette er en del av sluttprisen til kunden for varer som transporteres

gjennom en havn, og for produksjon av persontransporttjenester (ferjedrift). Brukerbetalingen går ikke bare til drift og administrasjon av havnen, men også til kjøp, opparbeidelse og vedlikehold av havnearealer og -innretninger.

Å ta verdier ut, slik at de går tapt for havnekassen, vil bety at det blir dyrere å transportere varer og passasjerer gjennom en havn. Konsekvensene av dette er begrensninger i havnens evne til å foreta nyanlegg og nyinvesteringer, eller at andre transportformer (først og fremst vegtrafikk) blir mer konkurransedyktig overfor sjøtransport. Dette siste bidrar til at de økte utgiftene blir fordelt på færre brukere, og blir dermed enda høyere.

I St.meld. nr. 28 (2001-2002) foreslås at store verdier tilhørende havnekassen til Oslo Havn investeres i byutviklingsprosjektet Bjørvika. Lovendringen i Ot.prp. nr. 90 (2001-2002) må ses på som en spesiallaget lovendring for å få ut verdiene av Oslo Havn slik at disse kan anvendes til virksomhet som ikke har noe med havnetrafikk å gjøre, og som Oslo Havn ikke ønsker å delta i.

Regjeringens forslag kan derfor bli en ekstraskatt på varer som omsettes til forbrukere i Oslo-området. Disse medlemmer vil motsette seg en lovendring som kan gi en slik ekstraskatt.

Årsaken til Oslo Havns skepsis til utviklingsselskapet er først og fremst prinsippet om at havnebrukernes midler ikke skal brukes til annet enn havneformål. I tillegg står havnen overfor store investeringer og flytteprosjekter for tiden.

Foruten bulk og passasjerferjetrafikk er Oslo Havn tungt inne i godstrafikk med store anlegg for containertrafikk. Dette er både ro-ro-anlegg ("roll on, roll off", der containerne losses og lastes med kjøretøyer, og lo-lo-anlegg ("load on-load off" der containerne blir losset og lastet med containerkraner). Containerhavnene (lo-lo) på Filipstad og Ormsund er under ombygging/modernisering. Containerhavnen (ro-ro) på Sørenga skal legges ned. Nytt kombianlegg for lo-lo og ro-ro er planlagt etablert på Sjursøya. Bystyret sluttet seg i november 2001 til disse planene.

Alt er forutsatt finansiert av havnekassens midler. Disse medlemmer mener planene for flytting av containertrafikken til Sjursøya er svært viktig, og bør gis høyeste prioritet.

Det er også på tale å flytte eller samle passasjerferjeterminalene, som i dag befinner seg på Revierhavna v/Akershus (STENA og DFDS), og på Hjortnes (Color Line). Hvordan dette skal gjøres er imidlertid langt fra avklart.

Disse medlemmer frykter at Regjeringens opplegg kan true det økonomiske grunnlaget for de lokale flytte- og moderniseringsplanene for Oslo Havn, og at de verdiene som er blitt tilført Oslo Havn fra brukerne, ved tvang vil bli investert i et svært risikabelt byutviklingsprosjekt.

Disse medlemmer kan derfor ikke slutte seg til proposisjonen.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

I

I lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (havne- og farvannsloven) skal § 23 nytt siste ledd lyde:

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

II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 13. juni 2002

Petter Løvik
leder

Bjørgulv Froyen
ordfører

Geir-Ketil Hansen
sekretær