

Regulering av havnekapital

Karin Ibenholt, Rolf-Henning Blaasvær

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2015/49
Rapporttittel	Regulering av havnekapital
ISBN	978-82-8126-245-4
Forfatter	Karin Ibenholt, Rolf-Henning Blaasvær
Dato for ferdigstilling	29.10.2015
Prosjektleder	Karin Ibenholt
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	KS & KS Bedrift
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Havnekapital, havne- og farvannsloven, arealbruk

Forord

På oppdrag av KS og KS Bedrift har vi gjennomgått dagens regulering av havnekapitalen og vurdert hvilke effekter alternative reguleringer kan ha, både for havnene og for kommunene. Pia Farstad von Hall, KS Bedrift har vært oppdragsgivers kontaktperson. Vi vil takke for godt samarbeid og gode faglige innspill underveis i prosessen.

Vurderingen av alternative reguleringer er basert på tidligere gjennomførte analyser og vurderinger samt intervjuer med representanter for havner og kommuner. Vi takker alle som har bidratt!

Rapporten er skrevet av Karin Ibenholt og Rolf-Henning Blaasvær, og kvalitetssikret av Haakon Vennemo. I tillegg har Ingeborg Rasmussen deltatt i diskusjoner og kommet med innspill og kommentarer til rapporten underveis.

Karin Ibenholt

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	5
English summary	9
1. Innledning	11
1.1 Problemstilling	11
1.2 Metode	11
1.3 Leserveiledning	11
2. Dagens regulering av havnekapitalen	12
2.1 Organisering av havner	12
2.2 Hva er havnekapital?	14
2.3 Avgiftsregimet i kommunale havner	16
2.4 Hva er havneformål?	17
3. Behov for å endre regelverket?	19
3.1 Vurderinger bak dagens lovverk	19
3.2 Utfordringer med dagens regelverk	21
3.3 Forslag som drøftes i Havnestrategien	23
3.4 Konkurransen og reguleringsmekanismer	24
3.5 Hvordan forvalte frigjort havnekapital	26
3.6 Regulering av havner i Sverige og Danmark	26
4. Alternativ regulering av havnekapital	28
4.1 Eksempelhavnene	28
4.2 Endring i utbyttmulighetene	29
4.3 Arealdisponering	32
4.4 Full liberalisering	34
4.5 Oppsummering	35
Referanser	37
Vedlegg 1: Mulig skatteplikt for kommuner	38

Tabeller:

Tabell 4.1 Oppsummering av effekter.....	36
--	----

Bokser:

Boks 2.1 Grimstad: søknad om fritak fra deler av havnekapitalen.....	16
Boks 2.2 Bruk av midler fra havnekapitalen i Oslo	18
Boks 4.1 Nordkappregionen Havn	28
Boks 4.2 Oslo Havn KF	29

Sammendrag og konklusjoner

I dag er havnekapitalen strengt regulert og kan i prinsippet kun brukes til havne-relaterte formål. I noen kommuner har salg av tidligere havnearealer gitt en stor verdiøkning i havnekapitalen. For kommunene, som eier havnene, kan det være ønskelig å bruke noe av denne kapitalen til andre kommunale formål. Dagens regelverk bidrar til å sikre havnenes konkurranseevne og videreutvikling av havnene, men fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det bindes unødig mye midler i noen havner, og en alternativ bruk av disse midlene kunne ha gitt en høyere avkastning for samfunnet og de berørte kommunene.

Havnekapitalen tilhører havnene

Havnekapital er den kapitalen som havnene eier og som ifølge havne- og farvannsloven kun kan brukes til havnerelatert virksomhet. Begrunnelsen for dette er dels å sikre at havnene bevarer sin posisjon som trafikale knutepunkter og dermed bidrar til å få mer gods fra vei til sjø, men også at verdiene kan sies å tilhøre sjøfartsnæringen, som har vært med å finansiere havnene over lang tid.

Det er kun havner som er helt eller delvis eid eller driftet av en eller flere kommuner og som før 2010 hadde en adskilt havnekasse, som var beskyttet etter havneloven av 1984, som omfattes av regelverket knyttet til havnekapital. Havnekassen har historie helt tilbake til 1700-tallet, og var bl.a. bygget opp av det obligatoriske avgiftssystemet som eksisterte under havneloven fra 1984, og som inkluderte anløpsavgift, kaiavgift, trafikkavgift og vareavgift. Disse avgiftene var basert på selvkostprinsippet og inntektene kunne følgelig kun brukes til havneformål. I dag er prisingen av havnevirksomheten basert på markedsmekanismer, med unntak av anløpsavgiften som fortsatt er selvkostbasert.

Samfunnsutvikling som flytter havnene fra sentrum

Det har skjedd viktige endringer i samfunnet de siste 30 år, med en sterk urbanisering som har økt verdien på sjønære arealer, samtidig som det mange steder ikke lenger er hensiktsmessig å ha havnevirksomhet i sentrum. Videre har behovet for havneareal blitt redusert. I dag er skipene kortest mulig i havn, og lossing og lasting gjøres raskt og effektivt, mens det tidligere kunne ta mange dager å losse eller laste et skip. Dette har noen steder bidratt til at attraktive sjøarealer er solgt ut av havnen og dermed blitt frigjort til byutvikling. Salget av arealer har bidratt til at havnekapitalen for noen havner har blitt større enn hva som kan anses som nødvendig for å sikre havnens fremtidige utvikling. Andre steder kan tolkningen av dagens lovverk bety at sentrumsnære arealer ikke frigjøres for annen virksomhet, dvs. at kommunene opplever at arealet er låst.

Kommunene som eier de berørte havnene, kan ha behov for å bruke noe av havnekapitalen eller avkastningen fra denne kapitalen til andre kommunale oppgaver, og på måter som kunne gi en høyere samfunnsmessig avkastning enn dagens bruk. Med dagens lovverk er det imidlertid svært strenge restriksjoner både på bruken av avkastningen fra havnekapitalen og selve kapitalen.

Det kan være behov for en alternativ regulering av havnekapitalen

Regjeringens havnestrategi fra 2015 peker bl.a. på at det kan oppstå konkurranse om arealbruken mellom havnen som en del av det nasjonale transportsystemet og kommunen som ansvarlig for byutvikling. Det kan være tilfeller hvor eierkommunens interesser ikke er i samsvar med nasjonale eller regionale interesser knyttet til havner,

og hvor det er eller kan bli en konflikt mellom statens mål og den lokale styringen. Dette gjelder kanskje særlig for store byer hvor havnen ligger nær sentrum, og hvor alternativ anvendelse av arealene til byutvikling kan gi store inntekter til bykassen. Det kan på den andre siden ikke utelukkes at små kommuner i utkantstrøk kan overinvestere i havn ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, i det man ønsker å stå sterkere i konkurransen mot havner i nabokommunene. Sistnevnte kan for så vidt være positivt for den enkelte brukere, men ikke for samfunnet samlet sett.

Regjeringens havnestrategi foreslår noen alternative måter å regulere havnekapitalen som i større grad kan frigjøre hele eller deler av kapitalen og/eller avkastningen til virksomheter eller aktiviteter som ikke nødvendigvis er relatert til havnevirksomhet. Vi har sett nærmere på hvilke konsekvenser to av disse alternativene kan ha for kommunene og havnene. De to alternativene er økte muligheter for å ta utbytte fra havnevirksomheten og større kommunal frihet til arealdisponering av havneområder. Forskjellen mellom arealdisponering og endret utbytteadgang er først og fremst at arealdisponering er en engangshendelse (bruk av kapitalen), ettersom de aktuelle arealene kun kan avhendes fra havnen en gang. Utbytteadgang gjelder for alle år (bruk av avkastningen).

Norske havner er svært forskjellige

Det er store forskjeller mellom de havner som er omfattet av regelverket, når det gjelder størrelse, trafikkgrunnlag, oppstartskapital, organisasjonsform mv. For å delvis ta hensyn til disse forskjellene vi har konstruert to eksempelhavner:

Havn A er en stor havn som ligger i et område med befolkningsvekst, og høy etterpørsel etter sjø- og sentrumsnære tomter. Denne havnen konkurrerer med andre havner innenfor rimelig avstand, dvs. at man ikke har anledning til å bruke markeds-makt i prisingen av havnetjenestene. Havnen er organisert som et kommunalt foretak (KF), og eier har i dag ikke adgang til å ta utbytte fra havnen. Størrelsen på havnekapitalen tilsvarer over 10 ganger årlig omsetning. Havnen bruker ikke anløpsavgift, men kun markedstilpassede priser.

Havn B er en mindre havn i et område med stabil, eller endog negativ, befolkningsutvikling. Havnen har en viss konkurranse med andre havner, og mot andre transportmåter. Havnen er organisert som et IKS, dvs. at eier i prinsippet kan ta utbytte fra havnevirksomheten. Havnekapitalen tilsvarer 1-2 ganger årlig omsetning. Havnen bruker anløpsavgift for å dekke inn kostnader knyttet til tilrettelegging av sjøarealene.

Økt mulighet for å ta utbytte

En av modellene som drøftes i Regjeringens havnestrategi er å endre regler for utbytte, slik at også havner som ikke er organisert som AS eller IKS kan ta ut utbytte fra havnevirksomheten. Videre kan det være aktuelt at kommunene får mulighet til å overføre dette til annen kommunal virksomhet, dvs. at utbyttet ikke lenger låses til havnerelaterte formål. En friere bruk av utbyttet fra havnekapitalen er ventet å gi insentiver til effektivere drift gjennom at eier vil ønske å redusere kostnadene for å sikre et høyere utbytte. Videre vil det gi havneeier en større frihet til å disponere havnens midler.

For *havn A*, som er organisert som et kommunalt foretak betyr dette at eier får en mulighet til å ta del i overskuddet som man ikke har hatt tidligere. Størrelsen på havnekapitalen i forhold til omsetningen i havn A er av et slikt omfang at havnen mest sannsynlig har langsiktig evne til vedlikehold og reinvesteringer også om en del av overskuddet brukes til andre formål. Videre tilsier konkurransesituasjonen at det vil være vanskelig for eier å øke kaiavgifter og andre priser for på den måten øke utbyttet.

I *havn B* har eier allerede en, om enn svært begrenset, mulighet for å ta del i overskuddet. Men om endringen medfører en økt mulighet for å bruke utbyttet til andre formål enn havnevirksomhet kan det også for denne type havn være en stor endring i praksis. For en mindre kommune med begrenset økonomi og inntektskilder kan det være fristende å bruke overskuddet til kommunal drift. Havnen har et begrenset havnekapital og økte muligheter for eierkommunene til å ta utbytte kan over tid svekke havnens økonomi, hvis ikke kommunen ser seg tjent med å opprettholde havnevirksomheten. Med noe mer begrenset konkurranse enn i *havn A* har eierkommunene mulighet for å øke utbyttet gjennom å øke avgiftene.

Økt utbytterett vil være best egnet for havner med stor havnekapital og som er i en reell konkurransesituasjon. For kommuner som i blant må skyte inn midler i egen havn for å sikre havnevirksomheten kan også en mulighet for utbytte føles mer rettferdig, i og med at man da får mulighet både for å sette inn og ta ut midler fra havnen.

Utbytterett bør kombineres med begrensninger i størrelsen på det frie utbyttet

Den viktigste innvendingen mot en økt mulighet for eier å ta ut utbytte fra havnevirksomheten er risikoen for at havnenes langsiktige økonomi blir svekket, og ikke minst evnen til å gjennomføre nødvendige ny- og reinvesteringer. Videre er det en risiko for at kommunene får et insentiv til å øke avgiftene for havnetjenestene. Det er imidlertid mulig å utforme regelverket slik at disse ulempene blir små, for eksempel gjennom å begrense hvor stor andel av overskuddet som kan brukes til andre formål enn havnevirksomheten. Likeledes er det mulig å innføre annen regulering for å forhindre at havnene tar ut en merprofit.

En mulighet for å ta ut utbytte etter nødvendige avsetninger kan både verne havnevirksomheten mot lokale kommunale interesser og styrke kommunens rådighet over egne midler og gi grunnlag for en mer optimal økonomistyring.

Økte muligheter for omdisponering av havnearealer

For mange kommuner og havner er det, eller har vært, en ønsket utvikling at havnen flyttes ut fra sentrum. Havnen kan da lokaliseres nær andre nærings- og industriområder og/eller i tilknytning til andre transportformer, mens kommunen kan bruke attraktive sentrumsarealer til byutvikling. Forslaget i Regjeringen havnestrategi går ut på at det skal være enklere å søke om helt eller delvis fritak fra reglene om havnekapital. Hovedregelen vil fremdeles være at havnekapitalen skal benyttes til havnevirksomhet, men at det ved innvilget søknad om helt eller delvis fritak ikke legges føringer på bruken av de frigjorte midlene. Denne endringen er forutsatt å gjelde kun for havner som ikke allerede har omdisponert de aktuelle arealene.

For *havn A* (storby) kan en endring av retten til å disponere arealene ha stor betydning. Dette kan gi en mulighet til å flytte havnen fra sentrum til mer egnede områder, gjerne i tilknytning til eksisterende eller planlagte nærings- og industriområder. De sjønære arealene kan da brukes til byutvikling og generere inntekter til kommunen enten gjennom salg av arealer eller leieinntekter.

For *havn B* (utkantstrøk) er det sannsynlig at en endring av mulighetene for å disponere om arealer er mindre relevant. Det er ikke sikkert at de sentrumsnære havnearealene har en vesentlig høyere verdi enn arealer som ligger i nærhet til annen næringsvirksomhet, dvs. at det er usikkert om det å flytte havnen fra sentrum til et industriområde vil gi noen nettogevinst.

For begge havnene kan regelendringen gi insentiver til å vurdere en nedleggelse av den kommunale havnen. Hvorvidt dette er samfunnsmessig forsvarlig vil variere fra

havn til havn. En økt mulighet for kommunen å høste en økonomisk gevinst av havnevirksomheten kan øke insentivene for å beholde og videreutvikle havnen.

Fritaksmuligheten krever gode og transparente kriterier

Utfordringene knyttet til friere arealdisponering er ressursbruk i søknadsbehandlingen og at det etableres gode retningslinjer for når fritak kan innvilges og hvilke føringer departementet skal kunne legge på bruken av frigjorte midler. Departementet kan for eksempel kreve at havnevesenet har utviklet en strategi for det skal videreføre sine havneaktiviteter, enten på nye steder i kommunen eller gjennom å investere i andre havner. Det kan argumenteres for at det kun er i det tilfelle hvor havnen ikke har noen funksjon i et nasjonalt perspektiv som kommunen bør få godkjenning for å legge ned uten å etablere noen alternativ havnevirksomhet. Men dette er også mulig innenfor dagens regelverk.

Oppsummering av effekter

	Utbytterett	Arealdisponering
Fordeler	Insentiv til effektivere drift ettersom eier får en økonomisk uttelling av dette.	Insentiver til å gjennomføre ønskelige transformasjoner av arealer
Ulemper	Risiko for økte havneavgifter og/eller svekking av havnenes økonomi	Kan gi insentiver til å legge ned havner uten at dette er i tråd med nasjonal politikk
Supplerende tiltak	Regler om hvor mye av avkastningen som kan gis som ubundet utbytte	Tydelige retningslinjer om når søknad kan godkjennes, ev. med krav om at deler av midlene som frigjøres investeres i annen infrastruktur
Andre momenter	Bruk av utbytte, dvs. løpende mulighet Kan oppleves som en mer balansert regulering spesielt for kommuner som har vært nødt til å gi økonomisk støtte til havnen.	Bruk av kapital, dvs. engangstilfelle (pr areal)

Regelverket bør tillate fleksibilitet for å ta hensyn til at havner er forskjellige

Dagens regulering av havnekapital kan forhindre samfunnsmessig optimal forvaltning av den kapital som er bundet i havnene, og det kan derfor være et behov for å gjøre regelverket mer fleksibelt og dermed ta hensyn til at både havnene og kommunene er forskjellige. Samtidig gir også dagens regelverk muligheter for unntak, slik at det allerede er en viss mulighet for å differensiere mellom havner.

Det er også et spørsmål om omdisponering av havneareal fra sentrum til mer perifere områder er en kortvarig historisk epoke, mer enn en vedvarende tilstand for norske havner. I så fall trekker dette i retning av en muligens mer liberal tolkning av eksisterende regler for havnekapital for de aktuelle havner, mer enn nye generelle regler som uansett ikke vil ha årelang aktualitet for særlig mange.

English summary

The capital stock held by Norwegian ports is strictly regulated in the Harbour Act and can in principle only be used for port-related purposes. The owners of the port, i.e. one or several municipalities, cannot freely dispose of this capital or its dividend. For some municipalities it would however be desirable to use some of the port capital and/or dividend for other municipal purposes. Present legislation aims to secure the competitiveness and future development of ports, but from economic perspective it can tie up unnecessary large capital in some ports where an alternative use of this capital could have generated a larger income for the society and the municipalities.

The port capital belongs to the ports

Current legislation aims to ensure the ports' competitiveness and the development of ports. Competitive ports are important in order to reach the political goal of shifting more freight from road traffic to sea transport and railways. On the other hand, the legislation can result in unnecessarily large funds being tied up in some ports, while an alternate use of these funds could have provided a higher return to the community and the affected municipalities.

The port capital has a history dating back to the 1700s, and was partly built up by the tax system that existed under the Harbour Act of 1984 and which included different types of port fees. These charges were based on the "at cost principle" and the revenues could consequently only be used for port purposes. Today the pricing of port services is more or less fully based on market mechanisms.

Relocation of ports from city centre

During the last 30 years there has been a strong urbanization, leading to an increase in the value of seaside areas. In addition it is not always seen as suitable to maintain port operations in the city centre. The need for port areas has also been reduced, due to much faster loading and unloading of ships. In some cities attractive seaside areas have been sold out of the port and used for urban development. The selling of such seaside areas have contributed to growth in the port capital, making it larger than what is most likely necessary to ensure future development of the port. In other municipalities, the interpretation of the current legislation is that attractive sea side areas should only be used for port-related activities, i.e. the area is being perceived as locked.

Need to adjust the legislation

According to the Government Port Strategy from 2015 there might be a conflicting interest between the port as part of the national transportation system and the municipal responsibility for urban development. There might be cases where the interests of the municipality are not in accordance with national or regional interests related to ports, i.e. there can be a conflict between national goals and local control. This may be particularly relevant in big cities where the port is located near the centre, and where alternative use of the land for urban development can provide substantial revenue to the municipality. On the other hand, it might be the case that small municipalities in rural areas overinvest in their ports in order to be more competitive than neighbouring ports. Local investment can be positive for the individual municipality, but not for society as a whole.

The Government Port Strategy proposes ways of regulating the port capital that enable whole or part of the port capital and the return of this capital to be used for activities

that are not related to port operations. We have assessed the consequences of increased opportunities for using the dividend from port operations and of increased municipal freedom to dispose of the port areas, i.e. to decide on the land use. The difference between land use and changes in the dividend access is primarily that land use is one-time event, in the sense that the relevant areas can only be disposed of from the port once and that there is a limit to how many areas that are being affected. Dividend access applies to all years.

Increased access to dividend from port activities

Changes of the rules for dividends should, in order to have any real effect, make it possible for local authorities to transfer parts of the dividend to other municipal activities, i.e. the dividend is no longer locked to port-related purposes. This is expected to provide incentives for more efficient port operation, since the owner will try to reduce costs in order to secure a higher dividend. For ports with a large port capital compared to yearly revenues this might not be a substantial threat, since the port most likely has long-term ability to maintain and reinvest even if some of the profit is used for other purposes. For ports with a small port capital giving access to parts of the dividend might be more of a threat for future development of the port. The competitive situation of the port is also important, as an increased opportunity to use the dividend might give an incentive to increase the prices of port services. If the port has to compete with other ports and/or other modes of transport there is however a limited possibility to increase fees.

Increased possibility to receive dividend will be best suited for ports with a relatively large port capital and with enough competition with other ports and transport modes. For municipalities that from time to time need to put in funds in the port in order to secure port operations the possibility to use the dividend might be perceived as fairer, giving them the opportunity both to invest in and harvest dividend from the port.

Increased possibility to dispose of port areas

For many municipalities and ports it is desirable to move the port away from the city centre. The port can then be located closer to other commercial and industrial areas and / or to other modes of transport, while the municipality can use attractive seaside areas for urban development. The proposal in Government Port Strategy is that it should be easier to apply for full or partial exemption from the rules on port capital concerning land use. For ports in attractive areas such a change could provide an opportunity to relocate the port and use seaside areas for activities that will generate larger income to the municipality over time. For ports in rural areas, it is likely that a change in the land use is less relevant. Here it might be the case that areas near the port do not have a significantly higher value than areas located in proximity to other commercial activities, meaning that it is uncertain whether a move of the port from the centre to an industrial area will provide net gain.

The present legislation can obstruct a societal optimal management of the port capital, and hence there might be a need to make the legislation more flexible, acknowledging that the ports and the municipalities are quite diverse. At the same time current legislation gives some opportunities for exemptions, making it possible to differentiate between ports.

1. Innledning

Havnekapital er den kapitalen, i fast eller finansiell form, som havnene eier og som ifølge havne- og farvannsloven kun kan brukes til havnerelatert virksomhet. I Regjeringens havnestrategi fra våren 2015 (Samferdselsdepartementet, 2015) er det foreslått noen alternative måter å regulere havnekapitalen som i større grad kan frigjøre disse midlene til virksomheter eller aktiviteter som ikke nødvendigvis er relatert til havnevirksomhet. De berørte havnene er helt eller delvis eiet eller drevet av en eller flere kommuner, eller av foretak eiet av en eller flere kommuner. For flere kommuner vil det være ønskelig å kunne bruke noe av havnekapitalen til andre kommunale oppgaver.

KS er interesseorganisasjonen både for eierne av havnene (dvs. kommunene) og havnevesener gjennom KS Bedrift. KS ønsket derfor en nærmere analyse av de foreslåtte modellene slik at KS samlet kan gi anbefalinger om hva som er best både for kommunene og havnene.

1.1 Problemstilling

I rapporten drøfter vi styrker og svakheter med dagens regelverk for havnekapital og konsekvenser for kommunene og havnene av en hel eller delvis frigjøring av havnekapitalen. Videre vurderer vi forskjellige forslag til endringer i kapitalforvaltningen som gir kommunene mulighet til å utvikle de kommunale havnene til drivere for lokal næringsvirksomhet. I vår vurdering legger vi vekt på at regelverket for havnekapitalen skal bidra til å nå både kommunenes og nasjonale mål om effektiv havnedrift, og god arealforvaltning. Utfordringen er å kombinere statlige interesser i en velutviklet og moderne havnestruktur, med lokalt demokrati og tilhørende økonomisk frihet til prioriteringer over egne midler.

Hensikten med denne analysen er ikke å anbefale en bestemt regulering, men heller peke på fordeler og ulemper ved forskjellig reguleringer.

1.2 Metode

Utredningen er basert på tilgjengelig dokumentasjon om havnekapital, tidligere utredninger, intervjuer og innhenting av data/informasjon fra noen utvalgte havner og kommuner.

For å belyse fordeler og ulemper ved forskjellige reguleringer vil de illustreres ved bruk av to eksempel-kommuner, i form av en stor kommune i pressområde og en liten kommune i utkantstrøk.

1.3 Leserveiledning

Rapporten starter med en beskrivelse av hva havnekapital er og hvordan denne kapitalen reguleres i dagens lovverk, kapittel 2. I kapittel 3 drøfter vi de utfordringer som dagens regelverk gir, og hvilke endringer som kan være aktuelle. I kapittel 4 går vi gjennom to mulige endringer, endring i mulighetene for eierkommunene til å ta utbytte fra havnevirksomheten og økte muligheter til å bruke inntektene fra salg av eiendommer som inngår i havnekapitalen til annet enn havnerelatert virksomhet, og drøfter fordeler og ulemper disse har og hvordan disse regelendringene kan påvirke de to eksempelhavnene vi ser på.

2. Dagens regulering av havnekapitalen

2.1 Organisering av havner

Havner er ifølge havne- og farvannsloven (HFL) ”områder som er til bruk for fartøy:

- *som skal laste eller losse gods eller transportere passasjerer som ledd i sjøtransport eller annen næringsvirksomhet*
- *har behov for landings- og liggeplasser mv. i forbindelse med utøvelse av fiskeri- og havbruksnæring*
- *for øvrig har behov for oppankrings- eller liggeplasser eller lignende*

Alle områder som hører til eller er funksjonelt knyttet til områder som nevnt i første punktum anses også som havn”.

Havnene har som formål både å drive en forretningsmessig virksomhet og å forvalte ”offentlig” infrastruktur, dvs. at man både har en markedsrettet og en forvaltningsmessig virksomhet.

De havner som vi er interessert i i denne utredningen, er havner som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommuner, eller av foretak eiet av en eller flere kommuner, dvs. de havner som er omfattet av kapittel 7 (om havnevirksomhet) i HFL. Ifølge regjeringen havnestrategi er det 185 kommuner som har eierskap i offentlige havner.

Kommunene har en rolle i å sikre havnene gode rammevilkår, både gjennom sitt eierskap og gjennom det kommunale ansvaret for arealplanlegging. Tilgang til sjønære arealer er selvsagt en betingelse for havnevirksomheten, og regulering av slike arealer til denne type virksomhet står sentralt i utviklingen av havnene.

Kommunene har stor frihet til å velge organisasjonsform for egne havner, og mulige organisasjonsformer spenner fra havnen som en integrert del av den kommunale forvaltningen (direkte underlagt rådmannen) til aksjeselskaper hvor den politiske innflytelsen er mer begrenset. Mulige organisasjonsformer er:¹

- **Del av kommuneadministrasjonen:** dvs. en del av kommunenes interne driftsorganisasjon. 79 av de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag² til SSB er organisert på denne måten, men organisasjonsformen er lite utbredt blant større havner.
- **Kommunale foretak (KF),** dvs. en mulighet for kommunal organisering av forretningspreget virksomhet hvor det er behov for (ønske om) tettere politisk styring enn for øvrige selskaper. Styret kan delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak og fastsette forskrifter. 36 av de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag til SSB er organisert som kommunale foretak. 13 av

¹ Basert på (Resch-Knudsen, 2013) og (Samferdselsdepartementet, 2015)

² Lasting og lossing av gods

stamnetthavnene³ er organisert som KF (Samferdselsdepartementet, 2015).

- **Interkommunalt styre/samarbeid**, hvor to eller flere kommuner oppretter et styre til å løse felles oppgaver (såkalt §27-samarbeid)⁴. Disse samarbeidene utgjør et selvstendig interkommunalt beslutningsnivå, hvor styret får delegert beslutningsmyndighet på et avgrenset område, og de er oftest organisert som selvstendige rettssubjekter. Verken private eller staten kan delta i dette samarbeidet, men det er adgang til å samarbeide mellom kommune- og fylkesnivå. Tre havner er organisert som § 27-samarbeid; Drammen Interkommunale Havnevesen, Bergen og Omland Havnevesen og Ålesund-regionens Havnevesen, som alle er stamnetthavner.
- **Interkommunalt selskap (IKS)**, er en organisasjonsform som er utviklet for virksomhet med forretnings-/næringspreg og som i utgangspunktet ikke er tiltenkt offentlig myndighetsutøvelse. Det kreves særskilt hjemmel for å kunne delegere offentlig myndighetsutøvelse til et IKS, slik det er gjort gjennom havne- og farledsloven. Ifølge HFL § 10 kan kommunens myndighet etter denne loven delegeres til IKS. Selskapet er et selvstendig rettssubjekt. Selskapet har en forholdsvis stor grad av økonomisk og forretningsmessig selvstendighet i forhold til deltakerne, herunder disponerer det over egen formue. Samtidig er det mulig med større politisk styring og kontroll enn det man har adgang til etter aksjeselskapsformen. Kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskap kan delta i interkommunale selskaper, mens staten, private eller kommunale aksjeselskap er avskåret fra deltagelse. Det er totalt ni havner som er organisert som IKS.
- **Aksjeselskaper**, dvs. en organisasjonsform som i utgangspunktet er tiltenkt private aktører og er utviklet for virksomheter med økonomisk formål. Kommuner kan likevel benytte seg av denne organisasjonsformen for forretningsvirksomhet. Som hovedregel vil det ikke være adgang til å delegere offentlig myndighet til et aksjeselskap. En kommune kan delta i AS-et sammen med andre kommuner eller offentlige rettssubjekt (staten) i tillegg til private. Styret i et aksjeselskap har i utgangspunktet større økonomisk handlingsrom enn styret i et IKS. Med unntak av Bydrift Longyearbyen AS er ingen norske offentlige havner per dags dato organisert som rene AS. Derimot er en rekke norske havner eiere av datterselskaper som er organisert som AS. Slike datterselskaper har som oftest ansvar for klart avgrensede forretningsområder, som i Stavanger hvor Risavika Havn AS står for havnedriften. I Oslo Havn er utvikling av bestemte eiendommer lagt til datterselskapet HAV Eiendom AS.

³ En stamnetthavn er definert som en havn som gjennom Nasjonal Transportplan er gitt rikstilknytning. Dette innebærer at staten har ansvaret for vegene i tilknytning til stamnetthavnene. Stamnetthavnene er også knyttet til stamnettets sjøs. Dette innebærer at staten har ansvar for både sjøverts og landverts infrastruktur til og fra stamnetthavnene. Det er i alt 31 havner som er stamnetthavner.

⁴ Refererer til §27 i kommuneloven

2.2 Hva er havnekapital?

Havnekapital er den formue som kommunale havner disponerer, og består ifølge HFL § 47 av:

- a) *formuesmassen som hører til havnekassen når denne loven trer i kraft*
- b) *inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift og anløpsavgift*
- c) *verdier som trer i stedet for verdier som omfattes av bokstav a eller b, og*
- d) *inntekter og avkastning for øvrig fra verdier som nevnt i bokstav a, b eller c.*

Det er kun havner som er helt eller delvis eid eller driftet av en eller flere kommuner og som før HFL trådte i kraft i 2010 hadde en adskilt havnekassee, som var beskyttet etter havneloven av 1984, som omfattes av regelverket knyttet til havnekapital. Havnekassen har historie helt tilbake til 1700-tallet, og var bl.a. bygget opp av det obligatoriske avgiftssystemet som eksisterte under havneloven fra 1984, og som inkluderte anløpsavgift, kaiavgift, trafikkavgift og vareavgift. Disse avgiftene var basert på selvkostprinsippet og inntektene kunne følgelig kun brukes til havneformål. I dag er prisingen av havnevirksomheten basert på markedsmekanismer og med unntak av anløpsavgiften ikke bundet av selvkostregiment, se også avsnitt 2.3. Havnekassen utgjør grunnen i havnekapitalen.⁵

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

2.2.1 Regulering av havnekapitalen i havne- og farledsloven

Havnekapitalen reguleres gjennom havne- og farledsloven, kapittel 7 § 44-51. Viktige bestemmelser er:

- Havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig avskilt fra kommunens øvrige midler.
- Havnekapitalen kan investeres i kommunale eller interkommunale havneforetak, og hvor eiendelene som erverves og avkastningen av disse vil inngå i havnekapitalen. Investeringer er mulige så lenge formålet med foretaket er investeringer, utvikling og drift av havnen.
- Havnekapitalen kan kun benyttes til havnevirksomhet, dvs. drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling, samt utøvelse av offentlig myndighet etter bestemmelser i eller i medhold av loven og tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder.

Departementet kan gi fritak fra reglene om havnekapital, for eksempel gi tillatelse til at midlene investeres i prosjekter eller tiltak med andre formål enn havnevirksomhet.

⁵ Ved ikrafttredelse av den gamle havne- og farvannsloven i 1985 ble havnene kommunalisert og i forbindelse med dette var det forutsatt en avklaring av hvorvidt fast eiendom tilhørte havnen eller kommunen. Det er imidlertid usikkert om dette er gjennomført for alle havner, dvs. at det fortsatt kan finnes havner hvor det er uklart om enkelte bygg eies av kommunen eller havnen, se for eksempel omtalen i forarbeidet til nåværende lov (Havnelovutvalget, 2002) og Kystverket veileder (Kystverket, 2009).

Kontroll med kommunens bruk av havnekapitalen

Staten ved Samferdselsdepartementet kan, gjennom enkeltvedtak eller forskrift, fastsette nærmere regler om hva havnekapitalen kan benyttes til. Dette betyr at staten har en mulighet til å avgjøre tvilsomme enkelttilfeller før kommunen treffer vedtak om et tiltak eller prosjekt. En kommune kan dermed få avklart om et planlagt prosjekt/tiltak er innenfor de lovlige formål før man går videre i planlegging, dvs. at dette kan være ressursbesparende. Det gir også departementet en fleksibilitet gjennom at forskrifter kan endres basert på utvikling og trender innenfor sjøtransporten.

Departementet kan også prøve lovligheten av en kommunes vedtak, eller annen disposisjon over havnekapitalen, altså foreta en kontroll etter at kommunen har disponert over havnekapitalen. Hvis dette er gjort i strid med loven kan departementet iverksette forvaltningstiltak, for eksempel gi pålegg om retting i form av plikt til tilbakebetaling.

Tillatelse til annen bruk av havnekapitalen enn til havnevirksomhet

Departementet kan i særlige tilfeller gi tillatelse til at midler som hører til havnekapitalen blir investert i prosjekter eller virksomhet som har andre formål enn havnevirksomhet. Bestemmelsen er i utgangspunktet en snever unntakshjemmel, som kan være aktuell å bruke når tungtveiende hensyn, herunder overordnede samfunnsmessige hensyn, tilsier at kommunen bør få investere i prosjekter som ikke har havneformål.

Utbytte av havnekapital

Hvis havnekapitalen er investert i selskap som er organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap, sier HFL § 49 at *"utdeling av utbytte og annen anvendelse av selskapets midler ikke (kan) foretas før etter at det er foretatt nødvendig avsetning til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomheten (...) Departementet kan (...) i forskrift gi nærmere regler om hvordan utdeling og annen anvendelse av selskapets midler, herunder utbytte, skal foretas og hvordan midlene skal benyttes"*

Dette betyr at det er en særlig regnskapsmessig avsetningsplikt for havnekapitalen. Hensikten er å sikre en langsiktig strategi for havnevirksomhet. Hva som er tilstrekkelig avsetning, skal bygge på en bedriftsøkonomisk vurdering, basert på vedlikeholdsbehov i havnen, havnens størrelse/omfang, økonomisk eksponering og konkurranse-situasjonen.

Utdelingen etter avsetning skal i utgangspunktet tilbakeføres til havnekapitalen, men det er adgang til å gjøre unntak fra denne regelen, dvs. bestemme at deler av overskuddet skal brukes til andre kommunale formål. Utdeling i strid med regelverket kan departementet pålegges tilbakebetalt.

Fritak

Kommunen kan søke departementet om helt eller delvis fritak fra reglene om havnekapital. Det er ikke noe krav om at havnen legges ned for å søke om fritak, dvs. at formålet med søknaden også kan være å gi kommunen større råderett over midlene i havnekapitalen, se Boks 2.1. Fritaket gjelder i utgangspunktet hele havnekapitalen innenfor en havn. Retten om å søke fritak omfatter ikke havner som er trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor havnen. Det finnes ikke noen fastsatt regel for hva som kjennetegner en slik havn, og ifølge Kystverket fastsettes dette gjennom forvaltningspraksis (Kystverket, 2009).

Departementet har skjønnsmessig myndighet til å vurdere hvorvidt det skal innvilges fritak. I denne vurderingen skal departementet ta hensyn til transportsystemet og sannsynlige nærings- og miljømessige konsekvenser. Et viktig spørsmål i denne vurderingen er hvorvidt havnen stort sett betjener lokale aktører eller om den har betydning utover kommunegrensen. Jo mindre betydning havnen har utenfor kommunen desto større er muligheten for å få innvilget fritak.

Som hovedregel skal de frigjorte midlene brukes til "havnevirksomhet", "deltakelse i interkommunalt havnesamarbeid" eller "andre formål som fremmer sjøtransport", for eksempel investering i havneanlegg i nabokommune. Dette betyr at havnekapitalen kan brukes i en konsolidering av havnestrukturen. Bare unntaksvis kan midlene disponeres til allmenntilgode formål.

I praksis er det svært få havner som har fått innvilget fritak fra reglene om havnekapital, med Grimstad som et eksempel, se boks 2.1.

2.3 Avgiftsregimet i kommunale havner

Som nevnt over, bygger havnekapitalen på havnekassen som i sin tur til stor del er bygget på de avgifter som sjøtransporten tidligere betalte til havnene. Videre tillegges overskuddet fra dagens avgifter havnekapitalen. I vurderingen av reguleringen av havnekapitalen er det derfor viktig også å se på gjeldende avgiftsregime. For sjøtransportaktørene er det et poeng at de ikke betaler avgifter som brukes til å finansiere annen kommunal virksomhet enn havnevirksomheten.

Kommunens kostnader til havnevirksomhet skal i første rekke dekkes gjennom vederlag for de tjenester som tilbys, og hvor vederlaget kan fastsettes på markedsmessig grunnlag (HFL § 42, 4. ledd). Det betyr at havne- og farvannsloven verken regulerer størrelsen på eller hva vederlaget skal gjelde.

Vederlag innkreves på privatrettslig grunnlag, og følger alminnelige privatrettslige regler om sikkerhet, inndrivelse mv. Det er mulig å gi rabatter så lenge dette ikke er i strid med de alminnelige konkurranse- og prisrettslige regler.

Boks 2.1 Grimstad: søknad om fritak fra deler av havnekapitalen

Grimstad kommune søkte i 2013 om fritak fra reglene om havnekapital. Grimstad havn hadde gjennom 2000-tallet en markert nedgang i antall skipsanløp og gods, begrunnet dels med generell nedgang i behovet og at Kristiansand havn har overtatt mye av trafikken. Fiskerivirksomhetens behov er ivaretatt av en mottakskai som ble bygget i 2003. Ifølge søknaden ville de frigjorte midlene samlet bli benyttet til planlagt tiltak for en «sentrum- og havneutvikling» hvor havnevirksomhet ikke inngår. Områdereguleringen av de sjønære arealene i Grimstad ville tilrettelegges for fremtidsrettede og attraktive løsninger for allmennheten, inneholdende kulturhistoriske kvaliteter om Grimstads byindentitet som sjøfartsby. Grimstad kommune oppgir i søknaden at de antatte kostnadene knyttet til de allmenntilgode tiltakene vil overstige de verdier som vil bli frigjort, og at det derfor ikke er midler som vil bli benyttet til andre kommunale oppgaver. Fiskeri- og Kystdepartementet la i sin vurdering til grunn at Grimstad havn ikke er å anse som et trafikknutepunkt i vesentlig betydning utenfor kommunen. En nedskalering/avvikling av havnevirksomheten i Grimstad, ville derfor ikke ha noen betydning for sjøtransporten eller lokalt/regionalt næringsliv. På den bakgrunn var det etter departementets vurdering grunnlag for å gi tillatelse til at havnekapitalen kunne brukes til allmenntilgode formål.

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet, Grimstad kommune

Anløpsavgift er den eneste avgiften som kommunene kan fastsette og kreve inn med hjemmel i havne- og farvannsloven. Denne avgiften kan bare gå til å dekke helt bestemte kostnader som oppstår *"ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i denne loven med forskrifter, samt kostnader til å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, så langt slike kostnader ikke kan dekkes inn ved betaling for tjenester som ytes i havnen"* (HFL § 25, 1. ledd). Til denne bestemmelsen er det gitt en forskrift; forskrift 20.desember 2010 nr. 1762 om kommunenes beregning og innkreving av anløpsavgiften (Samferdselsdepartementet, 2004).⁶ Det er kun kostnader frem til kaikant som kan dekkes av anløpsavgiften.

Kommunen velger selv om den vil kreve inn anløpsavgift. Hvis vederlagene fra øvrig havnevirksomheten er tilstrekkelig for å dekke de kostnader kommunen har til de utgiftene som lovlig kan dekkes av avgiften, så forutsetter loven at det ikke skal kreves inn anløpsavgift. Anløpsavgiften skal ikke være en inntektskilde for kommunene, dvs. at den ikke skal gi økonomisk overskudd. Underskudd og overskudd må fremføres fra avgiftsregnskapet til påfølgende år.

Den som tilbyr havne- og transporttjenester har krav på seg å utarbeide og publisere en samlet oversikt over gjeldende bestemmelser, pris og andre opplysninger som kan være av betydning for den som bruker eller oppholder seg i havnen.

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet var hensikten med å avvikle havneavgiftene og innføre fri (alminnelig) prissetting ved lovrevisjonen i 2010 dels å forenkle reguleringen og dels å stimulere til kostnadskontroll, strategisk tenking, lavere marginer og pris-differensiering mellom havnene (Fiskeri- og kystdepartementet, 2008). Konkurransen mellom havnene var ventet å bidra til rasjonalisering og effektivisering av havnestrukturen.

Flere steder eies kaikterminalene av private aktører, hvilket betyr at det er disse som tar inn avgifter for kaivirksomheten, dvs. at kommunen ikke får noen inntekter fra denne virksomheten. I disse kommunene kan kommunen kun dekke sine kostnader for tilrettelegging av sjøarealene gjennom anløpsavgiften.

2.4 Hva er havneformål?

Havne- og farvannsloven nevner flere steder at havnekapitalen og avkastningen fra denne i prinsippet kun kan brukes til havnevirksomhet. I HFL § 48 sies det av havnevirksomhet omfatter *drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling, samt utøvelse av offentlig myndighet etter bestemmelser i eller i medhold av loven og tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder*. Dette er en forholdsvis bred definisjon, hvor det er mulig med flere forskjellige tolkninger av hva som er lovlig. Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette hva som lovlige formål. Dette gjøres typisk ved enkelte tilfeller.

⁶ Hvilke kostnader som kan dekkes av anløpsavgiften er nærmere konkretisert i forskriften § 3, jf. loven § 25: "Anløpsavgiften skal bare dekke kommunens kostnader knyttet til sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, samt utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Dette kan være kostnader til navigasjonsinnretninger, investeringer og vedlikehold i farleden, fjerning av hindringer i farvannet, oppsynsfunksjoner, isbryting og fastsettelse og håndhevelse av ordensforskrifter."

I forarbeidet til dagens havne- og farvannslov lister havnelovutvalget opp mulige tvilstilfeller (Havnelovutvalget, 2002), som til dels fortsatt er gyldige:

- er det lov å bruke midlene til formål utenfor egen kommunen(e)?
- hva med gaver og disposisjoner. Er det for eksempel adgang til å gi gaver til kulturelt formål (gjerne med maritim tilknytning)?
- kan havnekapitalen finansiere infrastruktur i direkte tilknytning til havnen, og i tilfelle hvor langt utenfor?

Fra Oslo kommune har vi flere eksempler på bruk av havnekapitalen som i noen tilfeller er blitt vurdert som å være innenfor lovens formål, og andre ganger ikke, se omtale i Boks 2.2.

Boks 2.2 Bruk av midler fra havnekapitalen i Oslo

I Oslo har overskuddet fra salg av arealer i noen tilfeller blitt brukt til andre formål enn slike som er direkte relatert til havnevirksomhet. Midlene er disponert etter avtaler mellom Oslo havn og Oslo kommune.

Gaver på Tjuvholmen

I 2003 solgte Oslo Havn KF Tjuvholmen til profesjonelle utbyggere. Salgssummen var på nærmere 900 millioner kroner, hvorav drøyt halvparten ble tilført havnekapitalen mens resten var øremerket gaver til byen, i form av kunstmuseet Astrup-Fearnley, skulpturparken, badestranden og utkikkstårnet. Ifølge Oslo havn skapte dette salget de økonomiske vilkårene for moderniseringen av den nye godshavna i Sydhavna.

Infrastruktur i Bjørvika

I Bjørvika-området ble det inngått en avtale hvor deler av beløpet fra salg av havnearealer ble investert i utviklingen av området, herunder infrastruktur. Den såkalte Bjørvikaavtalen ble behandlet og godkjent av Stortinget, se (Samferdselsdepartementet, 2004). For utviklingen av Filipstad er det imidlertid uavklart hvorvidt deler av salgssummen skal kunne brukes til investeringer på E18, som mest sannsynlig vil være nødvendig for at hele områdets potensial skal kunne utnyttes. Her har imidlertid kommunen og havnen blitt klaget inn til departementet, og det foreligger ikke per dags dato noen endelig avgjørelse.

Kilde: Oslo havn, Oslo kommune, Samferdselsdepartementet

3. Behov for å endre regelverket?

I forrige havn- og farvannslov, fra 1984, ble øremerking av havnens økonomi til havneformål delvis begrunnet med at verdiene "tilhørte" sjøfartsnæringen, som hadde vært med å finansiere havnene over lang tid. Begrunnelsen for å beholde havnekapitalen i lovendringen i 2010 var til dels den samme, men skjermingen av havnekapitalen skulle også bidra til at havnene bevarte sin posisjon som trafikale knutepunkter og omlastningsterminaler.

Samtidig har det skjedd viktige endringer i samfunnet de siste 30 år, med en sterk urbanisering som har økt verdien på sjønære arealer, samtidig som det mange steder ikke lenger er hensiktsmessig å ha havnevirksomhet i sentrum. Videre har behovet for havneareal blitt redusert. I dag er skipene kortest mulig i havn, og lossing og lasting gjøres raskt og effektivt, mens det tidligere kunne ta mange dager å losse/laste et skip. Dette har bidratt til at attraktive arealer har blitt frigjort og havnekapitalen mange steder er blitt svært stor i forhold til behovet.

Regjeringens havnestrategi peker bl.a. på at det kan oppstå konkurranse om arealbruken mellom havnen som en del av det nasjonale transportsystemet og kommunen som ansvarlig for byutvikling. Det kan være tilfeller hvor eierkommunens interesser ikke er i samsvar med nasjonale eller regionale interesser knyttet til havner, og hvor det er eller kan bli en konflikt mellom statens mål og den lokale styringen. Dette gjelder kanskje særlig for store byer hvor havnen ligger nær sentrum, og hvor alternativ anvendelse av arealene til byutvikling kan gi store inntekter til bykassen. Det kan på den andre siden ikke utelukkes at små kommuner i utkantstrøk kan overinvestere i havn ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, i det man ønsker å stå sterkere i konkurransen mot havner i nabokommunene. Sistnevnte kan for så vidt være positivt for den enkelte brukere, men ikke for samfunnet samlet sett.

3.1 Vurderinger bak dagens lovverk

Dagens havne- og farvannslov ble vedtatt i 2009, og trådte i kraft 1. januar 2010, og erstattet havne- og farledsloven fra 1984.

Bakgrunnen for at man ønsket en ny lovregulering av havnevirksomheten var bl.a. den transportpolitiske målsetting om økt godstransport på sjø, hvor det forutsettes at havnene utvikles til sentrale bindeledd i transportkjedene (Fiskeri- og kystdepartementet, 2008). Havnene må være attraktive og effektive for transportører og vareeiere, og tilby helhetlige og markedstilpassede løsninger. Eksisterende regelverk for finansiering, med stort innslag av selvkostgebyrer, ble vurdert som konserverende og gav ikke eierne riktige insentiver til effektivisering og videreutvikling. Med gjeldende lovverk var det heller ikke mulig å avvikle havner.

I forarbeidet til den gjeldende havne- og farvannsloven ble ulike måter å forvalte havnekapitalen vurdert. Nedenfor redegjør vi kort for de vurderinger som ble gjort i forarbeidene, basert på Fiskeri- og kystdepartementet (2008).

Om havnekapitalen

Ettersom havnene er en viktig del av det nasjonale transportsystemet ble det vurdert som en fordel å videreføre havnekassen. Det sies i Fiskeri- og kystdepartementet (2008) at adskilt økonomiforvaltning er et godt styringsverktøy for den nasjonale transportpolitikken og infrastrukturplanleggingen, og det sikrer at kommunene ikke om-

disponerer havneareal til andre formål. Videre blir det lagt vekt på at havnenes infrastruktur er finansiert gjennom gebyrer og vederlag som er belastet sjøtransporten, og at man her skiller seg fra annen transportinfrastruktur som helt eller delvis finansieres av det offentlige.

Samtidig erkjente departementet at havnekassen er en særegen konstruksjon som kan hindre omstilling og effektivisering. Mulige alternativer som drøftes er at havnene organiseres som all annen kommunal virksomhet, hvor de nasjonale interessene ivaretas gjennom plan- og bygningsloven (pbl), avtalerettslige prinsipper og nasjonal transportplan (NTP), dvs. en form for liberalisering av havnesektoren. En mulig mellomløsning er å videreføre egen økonomiforvaltning, men med viss oppmyking hvor havnene og kommunene gis større kommersiell frihet til å disponere havnekassen, og adgang til å ta utbytte etter nødvendige avsetninger, kombinert med en adgang til å utvikle havnen.

Høringsinstansene som representerte havnene og sjøtransporten var nesten utelukkende negative til en oppmyking av regelverket knyttet til havnekapital. Det ble bl.a. hevdet at det å gi eierkommuner adgang til å ta ut overskudd eller utbytte av havnekassene, ville gi kommunene en rett til å oppkreve skatter "langt utenfor egne grenser." Samtidig uttrykte noen av disse at investeringer til andre formål enn havneformål ville kunne gi grunnlag for store gevinster og en gunstig utvikling for havnen, og at muligheten for slike unntak bør gjøres mindre byråkratisk. Mange kommuner på sin side ønsket at kravet om en adskilt økonomi ble fjernet, slik at kommunene blir stående mest mulig fritt, og at statlig styring blir ivaretatt gjennom generell lovgivning. Alternativt at loven gjør det mulig å benytte verdier av frigjorte arealer til investeringer i samfunnsøkonomiske gode og helhetlige løsninger.

I utformingen av loven ble det lagt vekt på at verdiene som havnene disponerer over, er knyttet til brukerbetaling fra skip og andre som benytter infrastrukturen, i motsetning til situasjonen for bane og dels veg. Brukerne har i og for seg ikke noen rettskrav på disse verdiene, men det ble sett på som rimelig at sjøtransport som utgangspunkt ble tilgodesett ved at verdiene brukes til havnedrift og havneutvikling. Videre ble det lagt vekt på at havnekapitalen er et godt virkemiddel som sikrer stabilitet og forutsigbarhet i transportplanleggingen. Departementet mente også at de foreslåtte bestemmelsene om havnekapitalen ikke vil være til hinder for utvikling eller omdisponering av havneområder. Det blir bl.a. nevnt at så lenge kommunen eller andre betaler markedspris for arealene, og disse midlene benyttes i samsvar havne- og farvannsloven, kan havneareal brukes til andre formål, mens de frigjorte midler investeres i havnerelatert virksomhet.

Om muligheten for å ta utbytte

I høringsnotatet til lovendringen i 2010 ble det foreslått å gi AS og IKS som helt eller delvis er etablert med havnekapitalen adgang til å ta utbytte, dog begrenset av en særlig avsetningsplikt til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet. Hovedregelen for den offentlige eier skulle være at utbytte og andre inntekter fra havnekapitalens eierandeler tilbakeføres havnekapitalen, men at det i forskrift kunne fastsettes nærmere regler om muligheten for fri disposisjon av utbytte. Adgang til å ta utbytte av overskuddet ble vurdert å kunne gi et økonomisk incentiv til utvikling av havnen. Et viktig hensyn var også å sikre havnens økonomi mot utilbørlig press pga svak kommuneøkonomi, og et vern mot eiere som prioriterer kortsiktig gevinst.

Høringsuttalelsene viser bl.a. til risikoen for at kommunene ser på havnen som en inntektskilde og derfor pålegger brukerne høyere betaling enn nødvendig.

Konkurransesituasjonen mellom havner er derfor et viktig moment i vurderingen av muligheten for utbytte.

I utformingen av loven utgikk departementet fra en hovedregel om at utbytte og andre inntekter inngår i havnekapitalen, men hvor det åpnes for en begrenset adgang til utdeling og utbytte for eier av havnekapital etter regler fastsatt i forskrift. Dette kan gi eierkommunene et insentiv til å prioritere havnevirksomhet og gi havnene bedre utviklingsmuligheter ettersom kommunen vil kunne ha økonomisk utbytte av dette. Gjennom å kreve nødvendige avsetninger til havnevirksomheten begrenses risikoen for misbruk og tapping av havnekapitalen. At fortjenesteelementet isolert sett kan øke prisen på havnetjenestene regner departementet motvirkes av at prisene fastsettes på markedsmessig grunnlag, og at virksomheten er underlagt profesjonelle styrer med fokus på kostnadskontroll, forretningsstrategi og konkurransesituasjon.

Om fritak fra regelverket

I høringsnotatet med lovforslaget ble det foreslått at departementet skulle kunne gi tillatelse til «avvikling av havnekapitalen» dersom en havn legges ned eller havnevirksomheten vesentlig reduseres. Vurderingen skulle baseres på skjønn i det enkelte tilfelle, samtidig som den var forankret i en transportpolitisk og faglig vurdering av samferdsels- og næringsmessige konsekvenser. Det ble også foreslått en adgang til å stille vilkår for avvikling, for eksempel at verdiene som tilhører havnekapitalen ble stilt til disposisjon for andre havner.

Høringsuttalelsene er stort sett positive til muligheten å omdisponere havnekapitalen der utviklingen og konkrete forhold tilsier det.

Den samlede vurderingen var at det er lite hensiktsmessig at kommuner med havner uten betydning i det samlede transportnettet, viderefører en havnevirksomhet det strengt tatt ikke er grunnlag for. I disse tilfellene vil en mulighet for å avvikle havnen bidra til en bedre utnyttelse av ressursene. Departementet tiltrådte at det ble foretatt en avgrensning av hvilke havner som bør ha havnekapital, gjennom en «skritt for skritt» tilnærming der kommunene søker om fritak, dvs. hvor kommunene har initiativet. Dette ville gi en mulighet for en gradvis tilpasning av den infrastrukturen som har nasjonalt interesse.

3.2 Utfordringer med dagens regelverk

Havnestrategien

Regjeringens havnestrategi fra 2015 peker på flere utfordringer med dagens regelverk (Samferdselsdepartementet, 2015).

Historisk er havnene bygd opp gjennom kommunal tilrettelegging og inntekter fra sjøfartsnæringen. Kommunene har sammen med fylkeskommunene og staten bidratt til infrastruktur på land, veier og jernbane, mens brukerne har bidratt gjennom avgifter og gebyrer. Videreutviklingen av havnene ble sikret gjennom skjerming av inntektene til havneformål. Havnenes konkurransekraft har derfor vært selvforsterkende ved at jo mer sjøfartsnæringen benyttet havnene og betalte vederlag, jo større verdier ble skapt for ytterligere utvikling.

I de senere år har sjøtransporten blitt effektivisert, ved at båtene laster og losses raskere og ofte krever mindre areal for mellomlagring. Flere steder har det medført at sentrumsnære og attraktive områder har blitt frigjort uten at det nødvendigvis har gått på bekostning av havnevirksomheten. I de større byene har denne avhendelsen av

tidligere havneareal skapt svært store verdier, og som ikke var forutsett når reglene om skjerming av havnekapital ble innført.

Havnestrategien stiller spørsmål ved om reglene for havnekapital gir svakere insentiver til å drive effektivt enn om eieren hadde hatt mulighet til å ta utbytte av overskuddet, og om en liberalisering av reglene kan føre til en mer markedsorientert og effektiv havnevirksomhet.

Konsekvensene av en fullstendig eller delvis liberalisering av havnekapitalen avhenger bl.a. av hvorvidt det er konkurranse mellom havnene og mot andre transportmåter. I den grad det ikke er (tilstrekkelig) konkurranse kan en dominerende stilling i markedet kombinert med liberalisering gi urimelig høye priser. Dette forutsetter imidlertid at kommunen foretrekker høyt utbytte fremfor en videreutvikling av havnevirksomheten. På den andre siden kan en liberalisering gi insentiver til mer rasjonell drift, fordi eiere som har krav til avkastning også stiller krav til effektive driftsmodeller.

Spørsmålene knyttet til havnekapitalen kan ha en samfunnsmessig konsekvens ved at den enkelte kommunes prioriteringer av havnekapitalen ikke nødvendigvis er sammenfallende med nasjonale overordnede interesser for valg av transportnettverk på sjø, vei og jernbane. Men også her kan det i noen tilfeller være samfunnsøkonomisk bedre å avvike ineffektiv og ikke lenger etterspurt havnekapasitet enn å beholde lite effektive og/eller lite etterspurte havner.

Andre momenter

I intervjuer med representanter for havner, kommuner og sjøfartsnæringen har følgende momenter blitt trukket frem:

- Enhver ordning må ha sin rot i tiden. Havnene gjennomgår ulike faser, for eksempel etablering, investering, drift, avkastning og eventuell avslutning/-opphør. Det er ikke gitt at dagens regler fanger opp enhver problemstilling i alle de ulike fasene.
- Det er en rekke havner i Norge, som er svært ulike når det gjelder hvilke utfordringer de står overfor. Et felles regelsystem er derfor ikke gitt å være godt tilpasset enhver problemstilling i alle de ulike havnene. Enkelte havner har omfattende havnekapital, mens andre havner er i motsatt situasjon. Det er for eksempel tilfeller hvor havnen er avhengig av tilførsel av kapital fra kommunen for å opprettholde driften.
- Enkelte havner har allerede frigjort svært verdifulle arealer og har derfor god råd. Havner som har en stor havnekapital samtidig som kommunen kan ha økonomiske problemer er en potensiell kilde til konflikt mellom havnen og eierkommunen.
- Det har vært oppfattet at en problemstilling med dagens regelverk, er at det har vært vanskelig å legge ned havner. Men én kommune som ønsker å legge ned havnen vil muligens ikke ta hensyn til nasjonale målsettinger, men ha et mer lokalt fokus. Hvis en kommune har full frihet, kan det bli mer attraktivt å omgjøre havner til andre formål hvis det er økonomisk attraktivt.
- Det blir også hevdet at kommunen som eier bør drive havnen etter samme prinsipper som annen kommunal forretningsmessig virksomhet. Et særregelverk med atskilt havneøkonomi kan i dette perspektivet hindre nødvendige endringer og omstillinger.

Det er også et poeng at for mange havner har utfordringene i lange perioder vært tilgang til offentlige og private midler til investeringer ved nyetableringer og drift, og ikke regulering av overskuddskapital fra en allerede etablert havnedrift. De siste tiårene har imidlertid denne situasjonen snudd for enkelte havner, men ikke for det store flertall. Det er primært sentrumsnære havner i de større byer og tettsteder som opplever at de historiske havnearealene har fått store verdiøkninger gjennom omdisponering til annen tjenesteytende virksomhet eller til bolig-/fritidsformål. De fleste havner vil imidlertid ikke kunne ta del i en slik utvikling.

Et annet moment som kan ha betydning for hvordan havnekapitalen skal vurderes er at havnestrategien foreslår at forvaltningsansvaret for fiskerihavnene overføres til kommunene. Fiskerihavnene, i alt 750 havner, har til oppgave å dekke fiskeflåten og fiskerinæringens behov, for eksempel liggeplasser for fiskefartøy, og mottaks- og foredlingsanlegg for fangst. Disse havnene er i kommunal eie, men det er staten gjennom Kystverket som står for mesteparten av investeringene i disse havnene.⁷ Utbygging og vedlikehold av fiskerihavnene kan være kapitalkrevende, dvs. at det for mange kommuner kan bli utfordrende å opprettholde disse havnene, hvis det ikke følger statlige midler med en slik endring av forvaltningen. For kommuner med havner som besitter et tilstrekkelig havnekapital kan det være nødvendig å få anledning til å bruke denne kapitalen til utbygging og vedlikehold også av fiskerihavnen.

3.3 Forslag som drøftes i Havnestrategien

Regjeringens forslag til nasjonal havnestrategi behandler flere mulige modeller for regulering av havnekapital, og om det finnes alternative reguleringsmekanismer til full liberalisering. Det er i regjeringens strategi et viktig premiss at fremtidige havnekapitalregler skal bidra til at nasjonale transportpolitiske mål nås. Hensikten er å utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten.

Følgende alternativer til dagens regulering skisseres:

- En *utbytteadgang* som ligner på dagens rett til utbytte for havner som organisert som AS eller IKS, men som gjelder for alle havner, dvs. er uavhengig av havnenes organisasjonsform. Utbytteadgangen bør kombineres med regler for avsetningsplikt, utbyttetak eller krav om at det må foreligge en særskilt situasjon knyttet til kapitalreserver, for å sikre at mesteparten av havnekapitalen brukes til havneformål.
- *Forenklede regler* for å kunne benytte havnekapitalen til andre formål enn havnevirksomhet, for eksempel gjennom å la kommunene selv avgjøre om det aktuelle formålet er egnet til å styrke havnen. Det betyr at dagens ordning med søknad til departementet fjernes.
- Større mulighet for *arealdisponering* gjennom søknad om helt eller delvis fritak fra havnekapitalreglene, gjennom vederlagsfri overføring av areal det ikke lenger er behov for til kommunene.

⁷ Dette omfatter blant annet utbygging av molo, kai, og utdypning av innseiling og havnebasseng.

- Spesielle havnekapitalregler for *utvalgte havner*, hvor dagens regler beholdes kun overfor havner som har en mer vesentlig betydning i det nasjonale transportnettet.

I kapittel 4 ser vi nærmere på to av disse, endret utbytteadgang og arealdisponering.

3.4 Konkurransen og reguleringsmekanismer

Konsekvensene av å liberalisere reglene om havnekapital avhenger bl.a. av om havnene opererer i et fungerende marked, eller om markedet preges av begrenset konkurranse. Med et velfungerende havnemarked kan liberalisering av havnekapitalen gi bedre tjenester og reduserte priser og insentiver til mer effektiv drift. Men ved begrenset konkurranse kan det gi en urimelig økning i prisene, pga muligheten til å ta ut økt utbytte.

Spørsmålet er om det faktisk finnes flere havner som ut fra sin individuelle beliggenhet kan sies å være i reell konkurranse med hverandre, og/eller om det er tilstrekkelig konkurranse mot andre transportformer.

Det pågår for tiden en større utredning om konkurransen i havnemarkedet, men resultatene fra denne foreligger ikke når denne rapporten ferdigstilles. Drøftelsen av hvorvidt det er konkurranse nedenfor er derfor stort sett basert på generelle vurderinger.

Den enkelte havn kan utgjøre tilnærmet et naturlig monopol, grunnet beliggenhet, høye faste kostnader og stordriftsfordeler. Å ha to konkurrerende havner i direkte nærhet til hverandre er ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk optimalt. Konkurransen kan også begrenses av høye etableringshindringer for potensielle konkurrenter, blant annet begrenset tilgang på arealer som er egnet til havnedrift. Dagens havnestruktur er i svært liten grad overlappende, spesielt i visse deler av landet.

Det er allikevel rimelig å forvente seg at det kan være en viss konkurranse mellom havner som betjener ett og samme geografiske område, og hvor ingen av disse havnene har betydelige fordeler knyttet til transportkostnader sammenlignet med de andre havnene.

Også om det er begrenset konkurranse mellom havnene kan de være utsatt for konkurranse fra andre transportformer, dvs. vei- og jernbanetransport og dels også fra lufttransport. Den nylig gjennomførte godsanalysen viser dog at det er en begrenset konkurranse mellom ulike transportformer, delvis grunnet at de betjener forskjellige markeder hvor det er vanskelig å etablere konkurranse (Statens vegvesen m.fl., 2015). Mye av det gods som egner seg til sjøtransport går allerede på kjøp. Sjøtransport bringer også sjelden godset fra dør til dør, men er avhengig av flere omlastninger. Tidsaspektet er også et viktig konkurranseelement i enhver transporttjeneste, og sjøtransport er sjelden av de raskeste.

For Oslofjord-markedet vil man ikke kunne utelukke utenlandsk konkurranse, fra for eksempel havner langs svenskekysten og Danmark. Med et godt utbygd vei- og jernbanenett, vil globale transportører kunne velge slike havner som mottakshavn for oversjøisk godstransport, for deretter å transportere videre på vei eller bane. Det vil være samlet kostnad på frakten som er avgjørende, ikke prisen på havnetjenestene isolert.

Hvordan sikre misbruk

Hvis det er slik at det er begrenset konkurranse mellom havnene, dvs. at mange havner opererer i et tilnærmet monopol, kan det ikke utelukkes at de misbruker sin markedsrett. Dette kan for eksempel være at prisene settes for høyt eller at mulige konkurrenter stenges ute. For å begrense slikt misbruk kan man bruke konkurranse-regulverket eller innføre en form for prisregulering.

Misbruk av markedsrett kan også kompenseres gjennom insitament til nyetableringer. Terskelen for å etablere en helt ny havn i konkurranse med de etablerte er imidlertid høy, med betydelige grunninvesteringer i kaier og bakenforliggende arealer. I tillegg oppstår ofte reguleringsmessige hindringer, med motstridende interesser mellom næring, friområder eller etablert bebyggelse. Nyetableringer i storskala, i konkurranse med etablerte havner, kan i praksis være vanskelig uten at det skjer gjennom nasjonale føringer. Det er derimot mer aktuelt at den eksisterende havn selv etablerer seg på nye steder, og deretter avvikler sin tidligere havn. Dette kan gi gode samfunns-messige gevinster, men sjelden mer konkurranse.

Konkurranseretten setter forbud mot misbruk av markedsrett. I det tilfelle det generelle regelverket ikke vurderes som tilstrekkelig for havnevesenet kan det suppleres med et eget sektorregelverk. Et slikt sektorregelverk kan sette opp mer detaljerte adferdsregler og inneholde bestemmelser av sektorspesifikk natur knyttet til leveringsplikt o.l.

Ifølge havnestrategien (Samferdselsdepartementet, 2015) er det imidlertid mye som tyder på at forbudet mot misbruk av markedsrett i konkurranseregulverket ikke vil være tilstrekkelig for havnesektoren. Havnestrategien drøfter derfor andre mekanismer:

- *Direkte priskontroll – maksimalpriser:* dette kan gi sikkerhet for at prisene ikke overstiger et visst nivå, samtidig som det gir havnene et insentiv til effektiv drift, gitt at maksimalprisregulering er riktig. Et system med regulerte makspriser er vanskelig i praksis. Det må forutsettes at en makspris skal speile en markedspris, som begrenses oppad til hva brukerne er villige og evner å betale, mens nedad bør prisene være høyere enn faktiske kostnader som påløper for de ulike produsentene av tjenestene. En slik prissetting krever kontinuerlig overvåkning, med full informasjon om markedsaktørenes preferanser og produsentenes riktige kostnadsnivå. Å innføre et slikt system i en næring som tidligere ikke har vært regulert på denne måten, og som da ville ha hatt en historisk informasjonskilde som grunnlag, er vanskelig å tenke seg. Erfaringen med slike reguleringer er i tillegg dårlige. Denne reguleringstypen i ren form brukes derfor sjelden.
- *Begrenset utbytteuttak:* Reguleringer for å forhindre at overskuddet som kan hentes ut av havneselskapene overstiger et rimelig nivå, kan vurderes. Se nærmere drøfting av dette i kapittel 4.
- *Løpende tilsyn:* etablering av et tilsynsorgan, som havnene rapporterer til. Havnene må da bl.a. kunne argumentere for prisøkning som overstiger nærmere definert normal prisutvikling. En slik ordning kan være disiplinerende, dvs. at de fleste havner vil innrette seg slik at de holder seg innenfor en normal prisutvikling. Det kan medføre at behovet for oppfølging og inngripen begrenser seg, men det må uansett settes av ressurser til tilsynsmyndigheten.

3.5 Hvordan forvalte frigjort havnekapital

I det tilfelle kommunene får større muligheter for å bruke havnekapital til andre formål enn havnevirksomhet kan det diskuteres om det skal legges føringer på hva kapitalen kan brukes til.

Som en ytterpunkt kan en tenke seg at kommunen står helt fritt til å bruke dette til hva som helst, basert på en selvstendig vurdering av hva som gir best avkastning for kommunen på lang sikt. Om dette er finansielle plasseringer eller bruk til egen befolkning, for eksempel et kulturhus, er i dette tilfelle opp til de valgte kommune-politikerne.

På den andre siden kan en velge å begrense kommunenes muligheter for å disponere disse midlene. HFL § 50 sier at Departementet i særlige tilfeller kan gi tillatelse til at hele eller deler av havnekapitalen brukes til allmennyttig formål. Hva som er allmennyttige formål er ikke helt klart⁸, men som oftest menes formål som kommer innbyggerne eller befolkningen generelt til gode. Det kan være naturlig å tolke allmennyttige formål som at det ikke omfatter kommunens lovpålagte oppgaver overfor enkeltgrupper, for eksempel barnehager, skole, sykehjem eller ren kommunal drift. En kan samtidig argumentere for at en kommersiell plassering av midlene kan ha et allmennyttig formål, hvis overskuddet fra denne passeringen brukes til slike formål.

3.6 Regulering av havner i Sverige og Danmark

I en vurdering av forvaltningen av havnekapital kan det også være nyttig å se på hvordan havnene reguleres i våre naboland, dvs. Sverige og Danmark.

Sverige

Sverige har et 50-talls offentlige havner, hvor de 10-12 største står for 80 prosent av trafikken. De offentlige havnene er helt eller delvis eiet av kommunene.

De fleste havner er organisert som aksjeselskap (AB), og kun et 10-talls havner er organisert slik at havnevirksomheten er en integrert del av den kommunale administrasjonen. Ved et par tilfeller har ett havneselskap ansvaret for flere havner (i Väneren, Stockholm-regionen og Bottenviken). Göteborg Hamn AB, som er vestkystens største havn, er 100 prosent eid av Göteborg kommune. Selskapet er selvfinansiert med tradisjonell inntekter fra skipstrafikken.

Havnevirksomhet som er organisert som aksjeselskap, drives økonomisk og organisasjonsmessige etter de til enhver tid gjeldende regler for aksjeselskaper.

De fleste havner har kommunalt majoritetseierskap, og kommunene godkjenner større investeringer. Staten har ingen rolle i den økonomiske styringen av selve havnen, men er som i Norge ansvarlig for infrastruktur frem til havneområdet.

⁸ Allmennyttig formål er et begrep som bl.a. brukes om organisasjoner og som for eksempel omfatter humanitære, religiøse, veldedige og kulturelle organisasjoner som ikke drives med gevinst.

Danmark

Danmark har 137 havner, hvorav mange er små og rene fiskerihavner. Det er et 40-talls havner med mer enn 1 million tonn gods eller flere enn 300.000 passasjerer årlig. Av disse er 12 private, mens de resterende er kommunale havner som er mer eller mindre integrert som en del av den kommunale forvaltningen. Kun 5 er organisert som aksjeselskaper, også disse med helt eller delvis kommunale eiere.

Danmark har de siste årene hatt stor fokus på havnenes konkurransekraft og hvordan havnene kan utvikles, ikke bare opp mot hverandre i Danmark, men også opp mot de mellomstore havnene i nord Europa.

Havnene har selv generert kapital, men for å gi havnene muligheter til å investere i nødvendige tiltak, har den danske stat de senere årene tilført betydelige midler, hovedsakelig til infrastruktur. De danske havnene er antatt å måtte investere betydelig i årene fremover, hvilket innebærer at de vil være i behov for tilførsel av kapital, ikke kommunal tapping av kapital til andre formål.

4. Alternativ regulering av havnekapital

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke konsekvenser endringer i reguleringen av havnekapital kan ha for havnene. Grunnen til at vi primært ser på effekten for havnene og ikke kommunene er at hensikten med endringene er å gjøre det enklere for kommunene å få bruksrett til deler av havnekapitalen, dvs. at effekten vil være tilnærmet den samme for alle alternativer. Havnestrategien drøfter fire alternative reguleringer (utbytteadgang, forenklede regler, arealdisponering og regler kun for utvalgte havner), mens vi i det følgende kun ser på endret utbytteadgang og arealdisponering. Videre drøfter vi kort en situasjon hvor havnekapitalen dereguleres helt, dvs. det som i havnestrategien omtales som full liberalisering.

4.1 Eksempelhavnene

Det er store forskjeller mellom de havner som er omfattet av regelverket, når det gjelder størrelse, trafikkgrunnlag, oppstartskapital, organisasjonsform mv. Det har ikke vært mulig å se på endringene for hver enkelt kombinasjon av disse faktorene, men vi har konstruert to eksempelhavner. Disse eksempelhavnene bygger på informasjon fra to havner: Nordkappregionen Havn og Oslo havn (se boks 4.1 og 4.2).

De to eksempelhavnene er:

- A. **Havn A:** en stor havn som ligger i et område med befolkningsvekst, og stor etterspørsel etter sjø- og sentrumsnære tomter. Denne havnen konkurrerer med andre havner innenfor rimelig avstand, dvs. at man ikke har anledning til å bruke markedsrett i prisingen av havnetjenestene (ingen monopolprofitt). Havnen er organisert som et kommunalt foretak (KF). Størrelsen på havnekapitalet tilsvarer over 10 ganger årlig omsetning. Havnen bruker ikke anløpsavgift, men kun markedsstilpassede priser. Havnen har arealer i sentrum.
- B. **Havn B:** en mindre havn i et område med stabil, eller endog negativ, befolkningsutvikling. Havnen har en viss konkurranse med andre havner, og mot andre transportmåter med unntak av jernbane. Havnen er organisert som et IKS. Havnekapitalen tilsvarer 1-2 ganger årlig omsetning. Havnen bruker anløpsavgift for å dekke inn kostnader knyttet til tilrettelegging av sjøarealene.

Boks 4.1 Nordkappregionen Havn

Nordkappregionen Havn IKS

Selskapet Nordkappregionen Havn IKS omfatter havner i Nordkapp, Lebesby, Kjøllefjord og Porsanger, og består av kommersielle havner og fiskerihavner. Samlet anløp i 2014 var 2 853 skip, fordelt på cruisebåter, hurtigruten, fiskefartøy, utenriks tank/lasteskip, med totalt 27 358 107 bruttotonn.

Driftsregnskapet 2014 viser en samlet omsetning på 20,6 millioner kroner, med et positivt resultat på 5,2 millioner kroner. Havnen har bokførte eiendeler på 24,1 millioner kroner, herunder anleggsmidler på 11,8 millioner kroner. Egenkapital er på 14,6 millioner kroner. Korrigert for lånegjeld viser regnskapet en fri kapital (kasse/bank) på 7,1 millioner kroner.

I budsjettåret 2014 solgte Nordkappregionen Havn en del av eiendommene, det såkalte Kvamme-huset, for å sikre havnekapitalen. Samtidig ervervet man et havnenært område i Kjøllefjord fra Lebesby kommune, som ifølge havnens årsrapport for 2014 er et strategisk kjøp for å sikre at eiendommen blir utviklet til maritime formål.

Havnen har i flere år hatt for høyt dekningsbidrag fra anløpsavgiften, og har satt ned denne til kr 0,- for 2015. Dette for å skape balanse i selvkostregnskapet over tid.

Kilde: Nordkappregionen havn

Boks 4.2 Oslo Havn KF

Selskapet Oslo Havn KF omfatter havnene Sydhavna, Hjortnes, Bjørvika, Filipstad, Vippe-
tangen, Sjørsøya, m.fl. Oslo havn har i de siste årene flyttet store deler av aktiviteten vekk fra
sentrumsområdet, og denne utviklingen vil fortsette. Med reguleringsplanen for Sydhavna
(vedtatt 2009) ble området Kongshavn – Ormsund avsatt til Oslos framtidige godshavn, mens
havneterminaler vest for Sydhavna vil betjene lokal- og internasjonal ferjetrafikk (passasjer/ro-
ro) og charter- og cruisetrafikk.

Samlet antall anløp i 2014 var på 2739 skip, fordelt på utenriks bil- og passasjerferger,
cruiseskip, lokal og interkommunale ferger, lastebåter med våtbulk, tørrbulk og stykkgods/-
containere. Totalt ga dette 66,8 millioner bruttotonn. Havnen er Norges største offentlige gods-
og passasjerhavn.

Driftsregnskapet 2014 viser en samlet omsetning på 275 millioner kroner, som ble gjort opp
med et negativt resultat på 17,2 millioner kroner, inkludert en avskrivning på 58,5 millioner
kroner.

Havnen har bokførte eiendeler på 5,0 milliarder kroner, herunder anleggsmidler på 4,8 milliarder
kroner. Egenkapital er på 4,5 milliarder kroner.

Oslo havn har etablert datterselskapet HAV Eiendom AS for drift av eiendomsutvikling i tidligere
havneområder. HAV Eiendom AS har som formål å delta i byutviklingen gjennom utvikling,
utleie, kjøp og salg av fast eiendom og virksomhet som står i forbindelse med dette, samt å
inneha eierinteresser i selskap som driver tilsvarende virksomhet. I 2012 solgte HAV Eiendom
6,5 mål tomt på Sørengautstikkeren for 280 millioner kroner.

Kilde: Oslo havn, Vista Analyse (2014)

4.2 Endring i utbyttemulighetene

En av modellene som drøftes i Havnestrategien er å endre regler for utbytte, slik at
også havner som ikke er organisert som AS eller IKS kan overføre overskudd til annen
kommunal virksomhet.

Her kan man tenke seg flere varianter, for eksempel at den eneste endringen er at det
blir utbytterett for alle havner, men hvor regelverket for hva disse midlene kan brukes til
er tilsvarende det som i dag gjelder for havner organisert som AS eller IKS.

Alternativt kan man i forbindelse med en slik endring gjøre reglene for hva utbyttet kan
brukes til mindre restriktive, for eksempel at kommunen selv kan avgjøre dette uten å
måtte søke departementet (dvs. en variant av forslaget i havnestrategien om
forenklede regler hvor kravet om søknad til departementet fjernes). Dette kan eventuelt
kombineres med krav om tilstrekkelige avsetninger til fremtidige investeringer eller krav
til egenkapital.

En friere bruk av utbyttet fra havnekapitalen er ventet å gi incentiver til mer effektiv drift
gjennom at eier vil ønske å redusere kostnadene for å sikre et høyere utbytte. Videre
vil det gi havneiere en større frihet til å disponere "egne" midler.

Effekt for eksempelhavnene

For *havn A*, som er organisert som et kommunalt foretak vil dette være en stor endring
ettersom eier får en mulighet til å ta del i overskuddet som man ikke har hatt tidligere.
Hvor stor betydning dette vil ha i praksis avhenger av hvordan endringen blir regulert,
dvs. hvor stor frihet eier får til å disponere utbyttet i praksis. Det kan imidlertid redusere
behovet for "frivillige" avtaler mellom eier og havn om hvordan overskudd skal brukes
(se boks 2.2 om gaver og andre disposisjoner i Oslo havn). Videre vil en stor kommune
med mange og betydelige inntektskilder, ha mindre behov for å bruke overskuddet fra
en havnevirksomhet som relativt sett ikke utgjør en stor del av kommuneøkonomien.

Annerledes vil det være dersom havnekapitalen utgjør en betydelig verdi i forhold til kommuneøkonomien.

Størrelsen på havnekapitalen i forhold til omsetningen i havn A er av et slikt omfang at havnen mest sannsynlig har langsiktig evne til vedlikehold og reinvesteringer også om en del av utbyttet brukes til andre formål.

Konkurransesituasjonen for havn A tilsier at det vil være vanskelig for eier å øke avgifter og andre priser for på den måten øke utbyttet. En slik tilpasning vil ikke være effektiv ettersom havnen da står i fare for å tape i konkurransen både mot andre havner i nærområdet og andre transportformer. I et marked med fungerende konkurranse kan ikke en enkelt aktør ta ut merprofitt, dvs. en profitt som er høyere enn det som er en normal avkastning på de ressurser som brukes i produksjonen.

For *havn B*, hvor eier allerede har mulighet for å ta del i utbyttet, vil den formelle endringen være mindre. Men om endringen medfører økt mulighet for å øke utbyttet fritt, dvs. at det ikke er bundet til havneformål, kan det også for denne type havn være en stor endring i praksis. For en mindre kommune med begrenset økonomi og inntektskilder kan det være fristende å bruke overskuddet til kommunal drift.

Havn B er antatt å ha et forholdsvis begrenset havnekapital og dermed begrenset evne til å finansiere nødvendige reinvesteringer. Det kan bety at økte muligheter for eierkommunene til å ta utbytte relativt raskt kan svekke havnens økonomi.

Med noe mer begrenset konkurranse enn i havn A har eierkommunene mulighet for å øke utbyttet gjennom å øke avgiftene. Men det faktum at denne havnen benytter seg av anløpsavgift (dvs. den selvkost-avgiften som kan brukes for å dekke kostnader for tilrettelegging inn til kaikant og som ikke dekkes av andre inntekter i havnen) tilsier at det kommersielle potensialet i havnen er begrenset. Det er, i hvert fall i prinsippet, kun i det tilfelle man ikke har behov for anløpsavgift at økte priser kan være en konsekvens av økte muligheter for å ta utbytte.

Utfordringer

Som nevnt over kan økte muligheter for utbytte innebære en risiko for at havnekapitalen "vannes ut", og at midlene brukes til å finansiere en presset kommuneøkonomi.

Det kan være en fare for at egenkapitalen tappes slik at mulighetene for nyinvesteringer ikke lenger er tilstede. I det tilfelle må havnene konkurrere om å få tilført nye kommunale midler, i konkurranse med all annen kommunal virksomhet. Utfordringene for flere havner kan heller være å videreutvikle virksomheten med de investeringer det vil måtte kreve. Havnenes eiere vil kunne oppleve krav til økt egenkapital og andre finansieringsløsninger. Mange havner vil være i den situasjon av de er avhengig av tilskudd fra kommunen eller kommunale lån, heller enn at havnekapitalen gir årvisse tilskudd til kommuneøkonomien. Samtidig kan man argumentere for at hvis kommunen i perioder bidrar med midler til havnens virksomhet og utvikling bør kommunen også ha mulighet for at ta ut overskudd fra virksomheten i gode tider.

Et annet moment er det forhold at sjøtransporten er finansiert av brukerne i større grad enn andre transportformer. Det blir bl.a. sagt at brukerne (dvs. rederiene) gjerne betaler avgifter hvis de vet at det blir reinvestert i havnene, men mindre gjerne hvis de skal være med å subsidiere sykehjemsplasser og andre kommunale formål. Mot dette kan anføres at en som bruker eller kunde normalt ikke har noen (lovlig) innflytelse over hva selgeren brukes sitt overskudd til. Videre er det i dag kjøreavgift på jernbane, og stor/økende bruk av bompenger på veg, i tillegg til alle vegbruksavgiftene som ligger i

drivstoffavgiftene, dvs. at innslaget av brukerbetaling også har økt for disse transportformene.

Det kan også være et poeng at flere av havnene med høy omsetning og gode overskudd, ikke kun er en følge av egne (kommunale) investeringer. Det er vel så mye statlige investeringer i sjøen utenfor og i vei- og jernbanesystemet på land som påvirker havnenes konkurransekraft. Man kan derfor stille spørsmål ved om det er helt greit å ta utbytte av havnevirksomheten som om det skulle være en isolert kommunal virksomhet. En parallell kan være en veiinvestering i kommunen som staten betaler helt eller delvis, og at det settes opp et bomselskap for å innkreve bompenger. Skal da en kommune kunne ta utbytte fra dette bomselskapet utover kommunens eventuelle eierskapsandel?

En økt mulighet for å ta utbytte også fra andre organisasjonsformer enn IKS og AS aktualiserer spørsmålet om skatt. Kommuner som har organisert sin havnevirksomhet som kommunal etat, gjennom et KF eller § 27-samarbeid vil drive skattefri virksomhet med hjemmel i skattelovens § 2-30. Hvis havnevirksomheten er organisert gjennom et IKS eller AS er hovedregelen at de er fullt ut skattepliktig for inntekter knyttet til havneaktiviteter, jf. skattelovens § 2-2 første ledd bokstav a og g. Vi tar ikke her stilling til effektene av å komme i skatteposisjon, men et moment som kan ha relevans er at skatten vil være en form for deling av inntektene med staten. Hvis utvidet utbyttesrett gjennomføres uten at bruksmulighetene endres (dvs. at utbyttet fortsatt skal brukes til havneformål) kan det stilles spørsmål ved rettferdigheten i at staten kan få del av overskuddet gjennom skatt, mens kommunene ikke får tilgang til overskuddet. I vedlegg 1 gjengir vi en vurdering av skatteplikter for kommuner hentet fra (Torkelsen, 2014).

Hvordan justere for ulemper/uønskede effekter

Den viktigste innvendingen mot en økt mulighet for eier å ta ut utbytte fra havnevirksomheten er risikoen for at havnenes langsiktige økonomi blir svekket, og ikke minst evnen til å gjennomføre nødvendige ny- og reinvesteringer. Videre er det en risiko for at kommunene får et insentiv til å øke avgiftene. Det er imidlertid mulig å utforme regelverket slik at disse ulempene blir små.

Ifølge havnestrategien kan risikoen for å svekke økonomien på sikt reduseres ved å innføre direkte begrensninger i overskuddet (Samferdselsdepartementet, 2015). Økte avgifter kan motvirkes med en kostpluss-modell, dvs. at aktørene kan kreve en pris som dekker relevante kostnader, pluss en rimelig profitt. En slik ordning er forventet å virke prisdempende, ettersom profittmotivet som ligger bak urimelig høye priser fjernes. Utfordringer med sistnevnte er at det kan gi insentiver til at øke de interne kostnadene.

Et alternativ til disse finansielle restriksjonen er å stille ulike former for kvalitetsmessige krav til havnene, for eksempel hvilke tjenester som skal utføres og til hvilken kvalitet. Dette kan i praksis forplikte kommunen til å bruke hele eller deler av utbyttet til kvalitetsheving. Dette ville i tilfelle være en indirekte begrensning av muligheten for å ta utbytte. Utfordringen her er selvsagt hvordan man skal definere disse kvalitetskravene og sikre at de etterleves.

Restriksjoner på bruk av havnekapitalen mens kapitalen fortsatt er en del av havnekassens regnskaper, og restriksjoner på bruk av samme kapital etter at den er tatt ut av havnekassen som utbytte, kan oppleves som ganske likt. Det er sannsynligvis en endring som kun tvinger frem nye regler, for å beskrive de samme problemstillingene. Dersom det gis adgang til at eiere kan motta utbytte fra en investering, oppleves dette

generelt sett som en ren avkastning til fri benyttelse og ikke som en midlertidig oppbevaring av midler med reinvesteringsplikt til samme formål.

Et godt alternativ til full reinvesteringsplikt av utbytte, er å legge ulike former for begrensninger på størrelsen av utbytte. Enten gjennom en absolutt maksimalsats i prosent i forhold til maksimalt utbytte, eller som en ordning hvor andeler av høyere utbytter må avsettes, eksempelvis som bunden egenkapital.

I aksjeloven § 8-1 er det regler for maksimalt utbytte:

Et aksjeselskap kan bare dele ut utbytte så langt det etter utdelingen har tilbake netto eiendeler som gir dekning for selskapets aksjekapital og øvrig bundet egenkapital. Videre kan et aksjeselskap bare dele ut utbytte så langt det etter utdelingen har en forsvarlig egenkapital og likviditet.

Dersom havnekapitalen med hensyn til utbytte ble regulert tilsvarende som et aksjeselskap, uansett organiseringsform, vil eierne ha større frihet til å forvalte havnekapitalen enn i dag, men fremdeles være underlagt visse restriksjoner.

Restriksjoner kan også tenkes noe strengere enn aksjelovens bestemmelser. Det kan gjøres ved å etablere regler for bunden og fri egenkapital. Dagens regler for havnekapitalen kan likestilles med at hele havnekapitalen er bundet egenkapital, fordi eierne ikke kan benytte den fritt. Det følger av aksjelovens bestemmelser at utbytte kun kan deles ut i forhold til den frie egenkapitalen. Dersom hele havnekapitalen gjennom nye regler i utgangspunktet blir fri egenkapital med fri utbytterett, kan det likevel innføres avsettingsregler som innebærer at utbytte over en viss størrelse må kombineres med avsetting til bundet egenkapital.

Dette innebærer i praksis at det etableres ulike regler for (større) engangsutbytter fra enkeltstående gevinster som havnene har realisert, og løpende avkastning med utbytte fra årvisse overskudd med normal havnedrift.

Regler for adgang til utbytte kan som en løsning kombineres med finansieringsplikt for nyinvesteringer. Det er imidlertid vanskelig å etablere entydige og objektive kriterier for hva som skal utløse en slik finansieringsplikt. Havneaktørenes ønsker vil trolig alltid overstige det kommunens politikere anser som nødvendig. Dersom viljen til å foreta nyinvesteringer er tilstede, løser kommunene gjerne også finansieringene, for eksempel gjennom låneopptak. Er viljen derimot ikke til stede, og havnene mer eller mindre bevisst bygges ned, er det vanskelig å se for seg et regime med en lokal finansieringsplikt. Det er imidlertid slike prioriteringer enhver kommune til daglig opplever, og havner er ikke i en særstilling i forhold til bl.a. oppvekst, skole og eldreomsorg.

En mulighet for å ta ut utbytte etter nødvendige avsetninger vil både verne havnevirksomheten mot lokale kommunale interesser og styrke kommunens rådighet over egne midler og gi grunnlag for en mer optimal økonomistyring.

4.3 Arealdisponering

For mange havner er det, eller har vært, en ønsket utvikling at havnen flyttes ut fra sentrum. En slik utvikling vil i mange tilfeller være positiv både for havnen og kommunen. Havnen kan lokaliseres i nærhet til andre nærings- og industriområder og/eller i tilknytning til andre transportformer, for eksempel jernbanespor, mens kommunen kan bruke attraktive sentrumsarealer til byutvikling. Godsanalysen, Statens vegvesen m.fl (2015), peker bl.a. på at sjøtransporten får økt konkurranseevne hvis det

ikke er nødvendig med biltransport i endene og at det å lokalisere havnene i direkte nærhet til nærings- og industriområder i dette perspektivet er en fordel. Der hvor slike industriområder ikke allerede er etablert, kan en etablering av en ny havn skje i forkant, med påfølgende tilrettelegging av bakenforliggende areal for ulik næringsvirksomhet med tilgang til felles kaier.

Forslaget i havnestrategien går ut på at det skal være enklere å søke om helt eller delvis fritak fra reglene om havnekapital. Hovedregelen vil fremdeles være at havnekapitalen skal benyttes til havnevirksomhet, men at det ved innvilget søknad om helt eller delvis fritak ikke legges føringer på bruken av de frigjorte midlene. I dag forutsettes det at de frigjorte midlene brukes til allmennyttige formål.

Fordelen med dette forslaget er at det kan frigjøre områder som havnene ikke lenger har behov for, og at kommunene får større frihet til arealdisponering, for eksempel byutvikling gjennom boligbygging eller etablering av tjenesteytende næringer. Kommunen kan få inntekter fra denne utviklingen enten gjennom salg av arealer eller utleie.

Forskjellen mellom arealdisponering og endret utbytteadgang er først og fremst av arealdisponering er bruk av kapitalen, dvs. tilnærmet en engangshendelse, i den forstand at de aktuelle arealene kun kan avhendes en gang og at det er begrenset hvor mange arealer det er snakk om. Utbytteadgang gjelder bruk av avkastningen og kan dermed gjelde for alle år. Videre er utbytte en direkte pengeoverføring, mens arealdisponering er et skifte av fysiske arealer.

En begrunnelse for å endre på bruken av midler ved endret arealbruk er at salg av svært verdifulle tomter har gitt enkelte havner en meravkastning sammenlignet med andre investeringer, og at det burde være rom for at deler av denne meravkastningen kan gis til kommunen uten de begrensninger som havne- og farvannsloven legger. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved hvor mange havner dette er aktuelt for. Oslo havn, som har opparbeidet en svært høy havnekapital gjennom bytransformasjon i strandkanten, er i en særstilling, men tilsvarende gevinster er nok lite sannsynlige i andre byer, se også Vista Analyse (2014).

Det fremgår ikke av beskrivelsen i havnestrategien om denne retten kun skal gjelde ved fremtidig omdisponering/salg av arealer eller om det også skal omfatte verdiøkningen ved tidligere salg av eiendommer. Ettersom lover normalt ikke kan ha tilbakevirkende kraft utgår vi fra at endringen kun skal gjelde for fremtidige omdisponeringer og salg.

Effekter for eksempelhavnene

For *havn A* (storby) kan en endring av retten til å disponere arealene ha stor betydning, gitt at man ikke allerede har gjennomført de aktuelle arealdisponeringene. Dette kan gi en mulighet til å flytte havnen fra sentrum til mer egnede områder, gjerne i tilknytning til eksisterende eller planlagte nærings- og industriområder.

For *havn B* (utkantstrøk) er det sannsynlig at en endring av mulighetene for å disponere om arealer er mindre relevant. Her er det ikke sikkert at de sentrumsnære havnearealene betinger en vesentlig høyere verdi enn arealer som ligger i nærhet til annen næringsvirksomhet, dvs. at det er usikkert om det å flytte havnen fra sentrum til et industriområde vil gi noen nettogevinst.

For begge havnene kan regelendringen gi insentiver til å vurdere en nedleggelse av den kommunale havnen. Godsanalysen viser for eksempel at det er usikkert om gods- og skipshåndteringen i havneterminaler skaper en stor merverdi for kommunene

(Statens vegvesen m.fl, 2015), og i det perspektivet kan det være fristende for kommunen å legge ned havnen. Hvorvidt dette er samfunnsmessig forsvarlig vil variere fra havn til havn. Her kan det også legges til at en økt mulighet for kommunen å høste en økonomisk gevinst av havnevirksomheten kan øke insentivene for å beholde og videreutvikle havnen.

Utfordringer

Utfordringene knyttet til friere arealdisponering er ressursbruk i søknadsbehandlingen og gode retningslinjer for når fritak kan innvilges og hvilke føringer departementet kan legge på bruken av frigjorte midler. I havnestrategien nevnes det at dette vil åpne for bruk av verdier til formål som ikke kommer betaleren til gode, men her gjelder samme argumentasjon som for endret utbytterett, dvs. at betaleren ikke har noen rettigheter knyttet til betalingen utover den tjenesten de betaler for (Samferdselsdepartementet, 2015).

Det blir også nevnt at det allerede i dag er mulig å bruke deler av havnekassen til andre kommunale formål, så lenge begge parter (dvs. kommunen og havnen) er enige om det. Da Tjuvholmen-arealene i Oslo ble solgt ble en ikke ubetydelig andel av salgssummen gitt som gave til Oslo kommune, se også omtale i Boks 2.2.

Hvordan justere for ulemper/uønskede effekter?

For å redusere risikoen for at kommunen legger ned hele eller deler av havnen er det som nevnt over viktig med gode retningslinjer for når og under hvilke betingelser departementet kan innvilge fritak, og at disse retningslinjene er godt kjent.

Departementet kan for eksempel kreve at det finnes en strategi for hvordan havnevesenet i den aktuelle kommunen skal videreføre sine havneaktiviteter, enten på nye steder i kommunen eller gjennom å investere i andre havner. Det kan argumenteres for at det kun er i det tilfelle hvor havnen ikke har noen funksjon i et nasjonalt perspektiv som kommunen bør få godkjenning for å legge ned uten å etablere noen alternativ havnevirksomhet. Men dette er også mulig innenfor dagens regelverk, slik som Grimstad søkte om og fikk bevilget i 2013, se Boks 2.1. Ved innvilgning av fritak kan departementet i unntakstilfeller gi tillatelse til at havnekapitalen brukes til allmennnyttige formål, men hvordan dette skal defineres er et definisjonsspørsmål, se også drøfting i kapittel 3.5.

Det er også et spørsmål om omdisponeringer av havneareal fra sentrum til mer perifere områder er en kortvarig historisk epoke, mer enn en vedvarende tilstand for norske havner. I så fall trekker dette i retning av en mer liberal tolkning av eksisterende regler for havnekapital for de aktuelle havner, heller enn nye generelle regler som uansett ikke vil ha årelang aktualitet for særlig mange.

4.4 Full liberalisering

I forbindelse med havnestrategien gjennomførte departementet dialogmøter med sentrale næringsaktører, hvor man tok utgangspunkt i full liberalisering, dvs. at reglene om havnekapital oppheves og kommunale havner får tilnærmet like rammebetingelser som private havner (Samferdselsdepartementet, 2015). Et alternativ til dette er å likestille havnevirksomheten med all annen kommunal virksomhet, hvor eier har full kontroll over økonomien (Fiskeri- og kystdepartementet, 2008). I begge tilfeller legges det til grunn at de nasjonale interessene ivaretas gjennom NTP og statlige retningslinjer i plan- og bygningsloven.

Det har de siste 20 år blitt gjennomført liberalisering av flere tidligere sterkt regulerte sektorer, for eksempel kraftforsyning og –marked, telemarkedet og postvesenet. En liberalisering av havnene kan i dette perspektivet være en naturlig utvikling. I et samfunnsmessig perspektiv kan det være problematisk at havnene har et mye sterkere vern enn alle andre gode formål som kommunen kan eller bør bruke penger til.

Noen argumenter for en slik liberalisering er at dette kan gi mer aktive og interesserte eiere og dermed bidra til bedre dynamikk i utviklingen. Det kan tenkes at liberalisering gjør det lettere å få til samarbeid mellom havner. På den andre siden medfører liberalisering en risiko for at havnekapitalen anvendes til andre kommunale formål og at nødvendige investeringer i havnen blir nedprioritert og/eller at kommunen velger å øke prisene for at på den måten styrke kommuneøkonomien.

4.5 Oppsummering

Dagens regelverk for havnekapital har både positive og negative effekter. De positive handler om å sikre havnenes konkurransevne og videreutvikling av havnene. De negative handler om at det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan bindes for mye midler i noen havner, og at en alternativ bruk av disse midlene kunne ha gitt en høyere avkastning for samfunnet.

Det kan derfor være behov for å endre dagens regelverk slik at det i større grad tar hensyn til at havnene er forskjellige. Samtidig gir også dagens regelverk muligheter for unntak, slik at det allerede er en viss mulighet for å differensiere mellom havner.

Nedenfor (Tabell 4.1) oppsummerer vi kort sannsynlige effekter av å øke utbytteadgangen eller gjøre det enklere å omdisponere havnearealer. Det er viktig å være klar over at disse effektene er usikre, bl.a. for at det i dag er manglende kunnskap om havnemarkedet og konkurransen mellom norske havner.

Tabell 4.1 Oppsummering av effekter

	Utbytterett	Arealdisponering
Beskrivelse	Utbytterett for eier uavhengig av organisasjonsform	Enklere å søke departementet om fritak fra regelverket ved omdisponering av arealer
Havn A (KF, stort havnekapital, pressområde)	Får utbytterett. Har økonomisk evne til å sikre investeringer og drift uansett. Begrenset mulighet til å øke avgifter grunnet konkurranse med andre havner/transportformer	Kan enklere gjennomføre byutviklingsprosjekt
Havn B (IKS, lite havnekapital, utkantstrøk)	Har allerede utbytterett, men denne kan utvides/gjøres mer reell. Kan fort tape økonomisk evne til fremtidige investeringer i havnen. Kan få et insentiv til å øke avgiftene.	Omdisponering av arealer er sannsynligvis et mindre aktuelt tema, og det er i tillegg usikkert om det vil gi noen økonomisk gevinst.
Fordeler	Insentiv til effektivere drift ettersom eier får en økonomisk uttelling av dette.	Insentiver til å gjennomføre nødvendige transformasjoner av arealer
Ulemper	Økte avgifter og/eller svekking av havnenes økonomi	Kan gi insentiver til å legge ned havner uten at dette er i tråd med nasjonal politikk
Supplerende eller avbøtende tiltak	Bør suppleres med et regelverk om hvor mye av avkastningen som kan gis som ubundet utbytte	Bør suppleres med tydelige retningslinjer om når søknad kan godkjennes, ev. med krav om at deler av midlene som frigjøres investeres i annen infrastruktur (primært havneformål i egen eller annen kommune)
Andre momenter	Løpende mulighet (bruk av avkastningen) Kan oppleves som en mer balansert regulering spesielt for kommuner som har vært nødt til å gi økonomisk støtte til havnen.	Engangstilfelle pr areal/område (bruk av kapitalen)

Referanser

Fiskeri- og kystdepartementet. (2008). *Om lov om havner og farvann*. Ot.prp. nr 75, Oslo.

Havnelovutvalget. (2002). *Ny havne- og farvannslovgivning*. Oslo: Fiskeridepartementet.

Kystverket. (2009). *Veiledning om havne- og farvannsloven*. Kystverket. Ålesund: Kystverket.

Resch-Knudsen, V. (2013). *Organisering av norske havner. Fra kommunal etat til selskap*. Oslo: KSBedrift Havn.

Samferdselsdepartementet. (2015). *Nasjonal havnestrategi. Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Statens vegvesen; Jernbaneverket; Kystverket. (2015). *NTP Godsanalyse, hovedrapport*.

Torkelsen, H. S. (2014, 01 16). *Kommuner og skatteplikt - utfordringer i forhold til organisering og offentlig støtte*. Hentet 09.15.2015 fra Advokat VRK: <http://www.advokatvrk.no/kommuner-og-skatteplikt-utfordringer-i-forhold-til-organisering-og-offentlig-stotte/>

Vista Analyse. (2014). *Verdi av arealer som utvalgte havner og jernbaneterminaler disponerer*. Oslo: Vista Analyse.

Vedlegg 1: Mulig skatteplikt for kommuner

(Torkelsen, 2014):

Kommuner er fritatt for skatteplikt i henhold til skattelovens bestemmelser, og kan i dag drive næringsvirksomhet uten å betale inntektsskatt, i motsetning til private aktører, eller offentlige selskaper som er skilt ut som egne rettssubjekter. Unntak fra dette gjelder energisektoren, der skatteloven har innført skatteplikt også for kommunene, uavhengig av hvordan det er organisert.

De senere årene har EFTAs overvåkingsorgan (ESA) satt fokus på organisering av kommunene, og fordelene kommunene har ved å kunne drive næringsvirksomhet uten å betale skatt. Dette er i flere nyere avgjørelser fra ESA ansett å utgjøre offentlig støtte. For kommunale avfallsbedrifter har dette ført til at skatteloven er i ferd ved å bli endret, slik at kommunene også må betale skatt for næringsaktivitet som utføres på avfallsområdet, selv om aktiviteten ikke er skilt ut i egne rettssubjekt.

Offentlig støtte er imidlertid ikke bare en problemstilling som gjelder for energi- og avfallsbransjen. Kommuner driver ofte næringsaktivitet i egne avdelinger/etater, eller som kommunale foretak, som f.eks. havner, laboratorier m.m, som konkurrerer med andre aktører i det europeiske indre marked, og derved kommer inn under EØS-avtalens støtteregler. Flere og flere områder der kommunene tidligere drev rent lokalt, får nå konkurranse av private multinasjonale aktører som operer på tvers av landegrensene. Disse kan derfor få en utfordring i forhold til statsstøtteproblematikk som enten vil føre til utskilling i egne skattepliktige selskaper, f.eks. interkommunale selskap (IKS) eller aksjeselskap, eller myndighetene må innføre skatteplikt for all næringsvirksomhet som drives i regi av kommuner.

Kommunene må derfor være oppmerksom på at de i større grad må belage seg på skatteplikt for næringsvirksomhet, enten ved at det vil bli foretatt endringer i skatteloven, eller ved at næringsvirksomheten må skilles ut i eget rettssubjekt, med de fordeler og ulemper det medfører.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innennfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no