



Byrådssak /22

Saksframstilling

Vår referanse: 2017/04777-88

Bergen Havn AS – fremtidig flytting av godshavnen fra Dokken.

Hva saken gjelder:

Det vises til bystyresak 162/21, behandlet av bystyret i møte 20.05.2021, «Bergen Havn AS (BH) – utredning av ulike forhold knyttet til flytting av godshavnen fra Dokken, herunder vurdering av beslutningsgrunnlag fra BH AS», og hvor følgende ble vedtatt:

- «1. Bergen kommune stiller seg positiv til Bergen Havn AS sitt erverv av 78,95 % av aksjene i hhv. Bergen Havn Ågotnes AS og Bergen Havn Utvikling AS.
2. Bystyret ber byrådet påse at det innen første halvår 2022 blir utarbeidet en endelig plan for flytting av gods- og containervirksomheten fra Dokken, herunder «business-case» med finansieringsløsninger.»

I tråd med ovennevnte vedtakspunkt nr. 2 har Bergen kommune bedt BH om å utarbeide detaljerte planer for flytting av gods- og containervirksomheten til Ågotnes, herunder «business case» med finansieringsløsninger. Dette i overensstemmelse med kravene i Statens utredningsinstruks¹. I bystyresak 162/21 ble det anbefalt gjennomført en analyse som omfatter følgende informasjon og vurderinger:

- «• En beskrivelse av dagens situasjon og rammebetingelser for Bergen Havn
- En beskrivelse av endringer i behov og potensiale for utvikling av havnen
- Et estimat for arealbehov, driftsmidler, driftsbygninger etc. i den hensikt å belyse mulige lokasjoner
- Konsepter for fremtidige driftsmodeller knyttet til gods inkludert lokasjoner
- Kostnadsestimat for investering med tilhørende sensitivitetsanalyse og risikovurdering
- Inntektsestimat (inkludert samfunnsnytte)
- Fordelingsvirkninger
- Anbefalt konsept med gjennomføringsrisiko»

Styret i BH har fulgt opp anmodningen fra Bergen kommune. BH har satt seg mål om at valgt løsning minimum skal sikre tilsvarende funksjoner som dagens godshavnanlegg, og samtidig fremme vekst i godstrafikk til sjøs samt en miljøvennlig havnedrift i tråd med BHs planer og strategi. Den nye godshavnen planlegges videre med mål om å bl.a. bli Europas første nullutslippshavn og et nytt regionalt knutepunkt for verdiskapning på Vestlandet. Ledelsen i BH har med hjelp fra en rekke eksterne bidragsytere utarbeidet et beslutningsgrunnlag, «Flytting av godshavnen på Dokken til Ågotnes – Bergen Havn, Europas første nullutslippshavn». Dette beslutningsgrunnlaget inklusive 11 vedlegg ble behandlet av styret i BH i møte 25.05.2022, og der det ble truffet følgende vedtak:

¹ Formålet med Statens utredningsinstruks er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer

«

1. Styret anbefaler flytting av godshavnen fra Dokken til Ågotnes, under forutsetning av at selskapets eiere tilfører nødvendig kapital. Samtidig ber styret om at administrasjonen så langt det er mulig reduserer usikkerheten i investeringskostnadene og utvikle inntekspotensialet.
2. Styret ber administrasjonen detaljprosjekttere godshavnen når tilsagn om nødvendig finansiering er sikret. Dette innebærer prosjektering av et klima- og miljøgunstig anlegg med en bevisst arkitektonisk utforming og en miljøvennlig byggeprosess.
3. Styret ber administrasjonen orientere eiere om beslutningsgrunnlaget på eiermøter og i kommunestyre/bystyremøter/utvalgsmøter, der havnens betydning for regional og nasjonal verdiskapning fremheves.
4. Styret ber Bergen kommune sikre nødvendig areal for et mottakspunkt for gods fra feeder-skip sentralt i Bergen.»

BH sendte et oversendelsesbrev vedlagt ovennevnte styrevedtak med underliggende dokumenter til eierne i selskapet den 25.05.2022, jf. vedlegg nr. 1 - 12 til denne saken. Videre gjennomførte administrasjonen i BH orienteringsmøter med representanter for de respektive eierkommunene før sommeren, herunder i eiermøte på Ågotnes 3. juni, jf. vedtakspunkt nr. 3 ovenfor.

Investeringskostnader/businesscase for ny godshavn på Ågotnes.

I beslutningsgrunnlaget er investeringskostnadene for det foreslåtte utbyggingsalternativet estimert til MNOK 2.579 eksklusive mva. Hensyntatt i dette beløpet er avsetninger i størrelsesorden MNOK 810 knyttet til ulike usikkerhetsfaktorer som f.eks. grunnforhold, massebalanse på tomtene og prisstigning i anleggsbransjen. I beslutningsgrunnlaget er det opplyst at det hersker en viss usikkerhet knyttet til fradragsretten for inngående mva. Dette fordi driften av godshavnen vil generere beskjedne kontantstrømmer sammenlignet med de vesentlige investeringene som forventes lagt ned i den foreslåtte utbyggingen. Det anbefales derfor å søke Skatteetaten om forhåndsgodkjenning for å få avklart disse forholdene. Dersom slik fradragsrett ikke innrømmes vil mva. beløpet på anslagsvis MNOK 645 komme som en tilleggskostnad i prosjektet. Det opplyses videre at BH allerede ultimo 2020 investerte MNOK 325 i ervervet av aksjene i Bergen Havn Ågotnes AS (BHÅ) og Bergen Havn Utvikling AS (BHU). Disse eiendommene er i dag utleiet.

I beslutningsgrunnlaget fra BH kommer det som tidligere nevnt tydelig frem at en ny godshavn på Ågotnes i den størrelsesorden som nå foreslås, ikke vil generere kontantstrømmer av betydning ut over å dekke løpende driftskostnader. Basert på BHs manglende evne til å betjene kapitalkostnader ifm. investeringene i ny godshavn, anses det ikke mulig å søke investeringene finansiert med lån eller annen fremmedkapital. Utbygging av godshavnen må derfor påregnes finansiert med egenkapitaltilskudd fra eierne. I lys av de siste kostnadsestimatene som beløper seg til MNOK 2.579 ekskl. mva., har de fleste eierkommunene gitt uttrykk for at de ikke ser for seg å delta i noen egenkapitalutvidelse i selskapet med formål å få realisert angjeldende prosjekt.

I forbindelse med en egenkapitalfinansiering av investeringsbeløpet omtalt ovenfor, reises det spørsmål om en slik finansiering kan være i strid med statsstøtteregelverket. Statsstøtte slik det er definert i EØS-avtalens Artikkel 61 første ledd er i utgangspunktet forbudt. For at et tiltak skal utgjøre statsstøtte må samtlige av følgende vilkår være oppfylt. Det må være snakk om (1) en økonomisk fordel (2) til et foretak som driver økonomisk aktivitet (3) gitt av det offentlige eller ved hjelp av offentlige midler (4) som er selektiv i den forstand at den favoriserer visse foretak eller produksjonen av visse varer (5) og er egnet til å vri

konkurransen (6) og påvirke samhandelen mellom EØS-landene. I beslutningsgrunnlaget (s. 78) er dette forholdet oppsummert som følger:

«Det har i tidligere vurderinger blitt stilt spørsmål om tilførsel til BHs egenkapital vil være i strid med statsstøttereglene. I det vedlagte juridiske notatet har Advokatfirmaet Hjort ved advokat Kristin Bjella gjort en vurdering av hvorvidt de generelle reglene om offentlig støtte kan være til hinder for egenkapitaltilførselen for å finansiere relokalisering av godshavnen. Den overordnede vurderingen er at statsstøttereglene ikke vil være til hinder for at eierne investerer i en ny godshavn til erstatning for den som må flyttes, men at det må gjøres en konkret vurdering av problemstillingen når organiseringen av et eventuelt kapitalinnskudd er bestemt».

Ettersom utfordringene knyttet til statsstøtteregelveverket og fradragsrett for inngående merverdiavgift er av vesentlig betydning for dette investeringsprosjektet, har Bergen kommune nå fått innhentet en tredjepartsvurdring av disse to forholdene fra Wikborg Rein Advokatfirma AS (WR), jf. vedlegg. I vedlagte redegjørelse fra WR fremgår det at de ikke deler Advokatfirmaet Hjort DA (Hjort) sine betraktninger, og mener således at gitt forutsetningene i BHs investeringsprosjekt er det sannsynlig at investeringen vil være i strid med statsstøtteregelveverket. Hva gjelder fradragsrett for mva. for investeringene i prosjektet er det også en del usikkerhet, men her har Høyesterett nylig behandlet en sak som vil kunne få betydning for denne saken. Domsavsigelsen vil her ventelig foreligge innen utgangen av året, jf. vedlagt notat fra WR.

Samfunnsøkonomiske forhold.

Som nevnt ovenfor fremkommer det i beslutningsgrunnlaget fra BH at driften av en ny godshavn på Ågotnes vil generere svært beskjedne kontantstrømmer sett i forhold til de vesentlige investeringene som forventes lagt ned. Dette reflekteres også tydelig i styrets behandling av saken *«Flytting av godshavnen på Dokken til Ågotnes – Bergen Havn, Europas første nullutslipps-havn»*, og der bl.a. følgende ble vedtatt:

1. Styret anbefaler flytting av godshavnen fra Dokken til Ågotnes, under forutsetning av at selskapets eiere tilfører nødvendig kapital....»

I oversendelsesbrevet fra BH fra 25.05.2022, pkt. 5, oppsummeres den manglende lønnsomheten i utbyggingsforslaget som følger:

«Det vedlagte beslutningsgrunnlaget viser at den bedriftsøkonomiske lønnsomheten er begrenset. En godshavn med det forventede godsvolumet vil gi positiv kontantstrøm fra driften, men vil i liten grad kunne betjene renter og avdrag dersom havnen skal lånefinansieres. Forventet økonomisk lønnsomhet er nærmere beskrevet i business case i beslutningsgrunnlaget. Det er den samfunnsøkonomiske verdien av flytting som gir grunnlag for en eventuell beslutning om flytting».

I beslutningsgrunnlaget med bl.a. underliggende rapport *«Samfunnsøkonomisk analyse av å relokalisere godshavnen i Bergen til Ågotnes»* fra Menon Economics i 2018 er dette temaet belyst. Vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet synliggjør samfunnets nettovirkninger av ulike tiltaksalternativer, og viser hva som er mest lønnsomt for samfunnet sett under ett. Det er først og fremst nytten av å frigjøre attraktive arealer på Dokken til byutvikling, positiv endring i lokale miljøkostnader og endring i skattefinansieringskostnader som fremheves på den positive siden, og som representerer de vesentlige elementene i beregningene av samfunnsøkonomisk nytte. På den negative siden nevnes økte transportkostnader knyttet til lastebiltransport samt endring i investerings- og vedlikeholds-kostnader for havnevirksomheten. I beslutningsgrunnlaget (s. 43) er de samfunnsøkonomiske nytteeffektene oppsummert som følger:

«Størstedelen av nytten av tiltaket tilfaller Bergen kommune og befolkningen i Bergen. Dette kommer av at den største enkeltnytteeffekten er den kommersielle verdien av de frigjorte arealene på Dokken, som i dag i stor grad eies av Bergen kommune og Bergen havn. Videre vil de største kostnadene påføres transportørene som får økte transportkostnader av mellomdistansene med lastebiler til og fra havnen. I hvert fall deler av denne kostnaden vil veltes over på vareeier. Det avhenger blant annet av prisen på og tilgjengeligheten av andre transportformer. Samtidig vil transportørene få reduserte transportkostnader som følge av redusert seilingstid for skipene.»

Av vedlagte beslutningsgrunnlag fremgår nærmere talloppstillinger over den samfunnsøkonomiske nytten, og Menon Economics har i sin vedlagte rapport beregnet en netto nytte på MRD 1,3. Den klart største nytten er knyttet til endring i arealbruken på Dokken med MRD 1,1. I tillegg nevnes såkalte «ikke prissatte virkninger», herunder bedre tilgang til sjø og fellesareal for byens befolkning, kødannelse fra/til Ågotnes, lokal luftforurensing i Bergen og støy fra havnevirksomheten og vegtrafikk.

Arbeidsutvalg bestående av representanter for eierne av BH.

Med bakgrunn i ovennevnte utfordringsbilde satte representanter fra eierkommunene i BH før sommeren 2022 ned et arbeidsutvalg bestående av ordfører i Alver kommune, Sara Sekkingstad, ordfører i Øygarden, Tom Georg Indrevik og finansbyråd Per-Arne Hvidsten Larsen i Bergen kommune. Arbeidsutvalget fikk i oppdrag å arbeide frem et forslag til et revidert mandat til styret i BH med henblikk på å finne mulige løsninger for den videre fremdrift i saken. Dette særlig med tanke på å få prosjektet nedskalert og tilpasset ambisjonsnivået til noe som kan anses både miljømessig og økonomisk bærekraftig.

Arbeidsutvalget arbeidet med saken frem til september måned, og hvor de da fremla sine synspunkter for det videre arbeidet i et eiermøte. Referatet fra dette eiermøtet følger vedlagt, men det kan her nevnes at de mest sentrale konklusjonene som ble trukket er oppsummert i følgende utdrag fra referatet:

- Selskapet bes nå om å arbeide videre med et tydelig nedskalert flytteprosjekt der også videre prosjektering inngår.
- Eierkommunene er opptatt av at en ny godshavn kan realiseres innenfor forsvarlige økonomiske og rettslige rammer, og gjør i den anledning oppmerksom på at selskapet gjerne må få vurdert mulighetene for samarbeid med andre interessenter.
- Eierkommunene vil forelegge momentene i eiermøtets uttalelse til behandling i de respektive kommunestyrene.
- Det gjennomføres en ekstraordinær generalforsamling i BH for å formalisere kommunestyrevedtakene i eierorganet for slik sett å gi klare føringer til selskapet og dets styre mht. det videre arbeidet.
- For å opprettholde fremdriften i arbeidet med å flytte godshavnen fra Dokken, anmodes imidlertid selskapet om å fortsette dette arbeidet innenfor ovennevnte rammer.

Ovennevnte innebærer at BH ble anmodet om å arbeide videre med et tydelig nedskalert prosjekt innenfor forsvarlige økonomiske og rettslige rammer. Videre kan det nevnes at arbeidsutvalget har diskutert forskjellige eierskapsstrukturer som på sikt kan bli aktuelle, men arbeidsutvalget er likevel av den klare oppfatning at videre prosjektering skjer i regi av BH.

Selv om arbeidet med en ny godshavn på Ågotnes naturligvis har andre viktige forhold ved seg, herunder samfunnsøkonomiske konsekvenser og miljømessig bærekraft, anses de kommersielle og økonomiske sidene ved etableringen likevel å være en kritisk suksessfaktor. Et viktig forhold som kommunen legger til grunn i denne saken om utflytting av havne-

virksomheten fra Dokken, er at den nye havne- og farvannsloven i vesentlig grad gir kommunene selv rett til å bestemme omfanget av egen havnevirksomhet. Det kan i den forbindelse opplyses om at etablering og drift av godshavner i Norge ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene. Det bør her også nevnes at stykkgoods- og containervirksomheten til BH faktisk ikke utgjør mer enn 10 - 15 % av selskapets årlige omsetning. Som påpekt i beslutningsgrunnlaget til BH er det små marginer og lav lønnsomhet i transportbransjen, og med forholdsmessig stor konkurranse fra jernbane- og veitransport. Det er således svært krevende for aktører i bransjen å skape lønnsomhet dersom betydelige investeringer skal forventes, og en bør derfor søke å utnytte allerede eksisterende havneinfrastruktur i regionen så langt det lar seg gjøre. Dette for øvrig også i samarbeid med andre, jf. ovennevnte sitat fra referatet fra Eiermøtet i BH 14.09.2022: *«Eierkommunene er opptatt av at en ny godshavn kan realiseres innenfor forsvarlige økonomiske og rettslige rammer, og gjør i den anledning oppmerksom på at selskapet gjerne må få vurdert mulighetene for samarbeid med andre interessenter.»*

Da BH tidligere ble etablert som et kommersielt selskap la bystyret til grunn at havnevirksomheten med en egenkapital på MNOK 550 var godt finansiert. Ved en fremtidig fraflytting av havnevirksomheten fra Dokken, har imidlertid Bergen kommune forpliktet seg til å avsette ytterligere MNOK 450 til en egen havnekaske i kommunens regnskap, jf. vedlagt intensjonsavtale med samarbeidskommunene i BH fra 2016. Dette beløpet vil da kunne nyttes til havnerelaterte oppgaver og investeringer etter forutgående vedtak i bystyret. Bergen kommunes økonomiske handlingsrom for den fremtidige havnevirksomheten iht. foreliggende intensjonsavtale er således begrenset til MNOK 1.000. For øvrig kan det her også vises til følgende sitat hentet fra premissene i ovennevnte bystyresak 162/21:

«Frem til i dag er det ikke blitt fattet noe konkret vedtak om flytting av godshavnen til Ågotnes av politisk myndighet i Bergen kommune. Dersom BH får realisert en utflytting av gods- og containerhavnen til Ågotnes innenfor egne økonomiske rammer supplert med fremmedkapital, vil dette i så fall være en beslutning som kan treffes av BH på selvstendig grunnlag. I den grad en beslutning om flytting av gods- og containerhavnen til Ågotnes ikke har tilstrekkelig økonomisk bærekraft til å kunne finansieres med eksisterende egenkapital og ekstern lånekapital, dvs. at BH må få tilført ytterligere egenkapital fra aksjonærene, må slik sak forelegges bystyret.»

Basert på BHs beslutningsgrunnlag fremkommer det et vesentlig gap mellom de foreliggende investeringskalkylene og ovennevnte rammer for finansiering av havnevirksomhet i Bergen kommune. Slik sett er det behov for et tydelig nedskalert prosjekt, og som innebærer at en ny løsning for å håndtere gods- og containervirksomheten må realiseres innenfor forsvarlige økonomiske og rettslige rammer.

Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:

Byrådet er av den oppfatning at styret i BH i prospektet, *«Flytting av godshavnen på Dokken til Ågotnes – Bergen Havn, Europas første nullutslipps-havn»*, i utgangspunktet har gitt en god beskrivelse av de ulike elementene i den komplekse problemstillingen en flytting av godshavnen fra Dokken til Ågotnes vil kunne medføre.

Investeringskalkylene i beslutningsgrunnlaget fra BH viser imidlertid at investeringene for skisserte godshavn på Ågotnes forventes å beløpe seg til MRD 2,6 ekskl. mva. Dette betydelige investeringsprosjektet genererer dessverre ikke en drift som kan forrente investeringene, noe som innebærer at investeringene må finansieres med egenkapital og ikke lån/fremmedkapital. Det at en slik egenkapitalfinansiering ikke gir avkastning til eierne, men snarere store tap, er det som skaper usikkerhet i forhold til statsstøtteregulverket og fradragsrett for inngående mva. Av vedlagte notat fra WR fremkommer bl.a. at BHs eiere eksponeres i vesentlig grad for brudd mot statsstøtteregulverket ved en slik egenkapitalfinansiering.

Basert på den betydelige investeringskostnaden som BH her forventer finansiert ved nye egenkapitaltilskudd fra eierne, er det byrårets oppfatning at dette er midler som kommunen av flere grunner ikke kan stille til disposisjon for bygging av ny godshavn. Det vises her også til Bergen kommunes gjeldende finansieringsrammer for havnevirksomheten på MRD 1, og som er nærmere omtalt ovenfor i forbindelse med vedlagte intensjonsavtale fra 2016.

Byrådet anbefaler imidlertid at BH nå arbeider videre med et tydelig nedskalert flytteprosjekt som anses å være både miljømessig og økonomisk bærekraftig. Ettersom stykkgoods- og containervirksomheten til en havn er svært kapitalintensiv i forhold til kaianlegg, og at denne virksomheten utgjør en forholdsvis liten andel av BHs totale omsetning, blir det nå viktig at også samarbeid med andre aktører blir nærmere vurdert. Byrådet påpeker at det er viktig at BH nå prioriterer dette arbeidet da godsvirksomheten på Dokken må avvikles og arealene fristilles i løpet av 2027.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Oppgaver for Bergen bystyre 2019-2023, vedtatt i bystyret 23.10.2019, sak 299-19.

4. ANDRE OPPGAVER SOM BYSTYRET SKAL BEHANDLE

Utover de oppgaver som bystyret selv skal behandle, skal bystyret behandle saker om følgende:

4.4 Regionalt, interkommunalt og internasjonalt samarbeid.

- a. Strategier for og avtaler om regionalt, interkommunalt og internasjonalt samarbeid.
- b. Medlemskap i regionale, interkommunale og internasjonale organisasjoner som forutsetter politiske avveininger.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune stiller seg positiv til Bergen Havn AS sitt arbeid med å få flyttet godshavnen.
Det bes imidlertid om at selskapet arbeider videre med et tydelig nedskalert flytteprosjekt innenfor forsvarlige økonomiske og rettslige rammer. For å få til en løsning som kan anses både økonomisk og miljømessig bærekraftig, bes samarbeidsløsninger med andre private eller offentlige aktører også å bli vurdert.
2. Det legges til grunn at Bergen Havn AS prioriterer arbeidet med å finne en løsning for nåværende stykkgoods- og containervirksomhet på Dokken, og som innebærer at området kan fraflyttes i løpet av 2027.

Dato: 20. desember 2022

Rune Bakervik
Byrådsleder

Per-Arne Hvidsten Larsen
Byråd for finans, næring og eiendom

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

1. Oversendelsesbrev – beslutningsgrunnlag for flytting av godshavnen fra Dokken til Ågotnes
2. 22-23 1. Beslutningsgrunnlag for flytting av godshavnen fra Dokken til Ågotnes
3. Vedlegg 2. Oppsummeringsnotat av beslutningsgrunnlag for flytting av godshavnen fra Dokken til Ågotnes
4. 22-23 3. Tilleggsanalyser om virkninger i byggefasen, regionale virkninger og statens utredningsinstruks utarbeidet av EY

5. 22-23 4. Rapport - Fremtidig godshavn på Ågotnes utarbeidet av Multiconsult - revidert 110522
6. 22-23 5. Fra Dokken til Ågotnes – rettslige rammer utarbeidet av Advokatfirmaet Hjort
7. 22-23 6. Juridisk vurdering av begrepet offentlig kontrollert havn / bestemmende innflytelse utarbeidet av Deloitte AS – som tidligere fremlagt
8. 22-23 7. Konsekvensvurdering av beslutningsalternativer – intervjunotat, Idévekst AS – som tidligere fremlagt
9. 22-23 8. Ringvirkningsanalyse – betydningen av godsaktiviteten ved Bergen Havn utarbeidet av Asplan Viak -som tidligere fremlagt
10. 22-23 9. Ny regionhavn i Bergenregionen - en karlegging av markedspotensialet for stykkgoods utarbeidet av Flowchange AS den 28. november 2019 – som tidligere fremlagt
11. 22-23 10. “Relokalisering av godshavnen i Bergen til Ågotnes” en samfunns-økonomisk analyse utarbeidet av Menon Economics, Menon-publikasjon nr. 96/2018 – som tidligere fremlagt
12. 22-23 11. Fremdriftsplan for reguleringsplan for ny godshavn på Ågotnes – utarbeidet av Multiconsult
13. Referat – Utvidet eiermøte i Bergen Havn AS 14092022
14. Notat fra WR, datert 15.11.2022
15. Intensjonsavtale - nytt regionalt havnesamarbeid 17. juni 2016

-