

Saksframlegg

SAKSGANG

Utval	Møtedato	Saknr
Formannskapet (FS)	21.03.2023	017/23
Kommunestyret (KS)		

Finansering og flytting av godshamna til Ågotnes

KORT OM SAKA

Denne saka omhandlar flytting av godshamna frå Dokken til Ågotnes, og er ei oppfølging av KS-sak 077/22 og FS-sak 090/22. Kommunedirektøren gjer greie for status i saka, og drøftar fleire sentrale utfordringar som må handterast for å komma nærmare eit endeleg vedtak for flytting av godshamna til Ågotnes.

Bergen Havn AS har den siste tida arbeidd med ei nedskalert løysing for flytting av godshamna, etter signal frå eigarane i eigarmøte hausten 2022. Selskapet har nyleg presentert utkast til to alternativ, der det blant anna vert skissert ei løysing med utanlandsferjer og noko godshandtering på Flesland.

Kommunedirektøren meiner det er riktig og nødvendig å vurdere ei meir kostnadseffektiv flytting av hamna, men at alternativet med ei mogleg splitting av godshamna på fleire lokasjonar ikkje ivaretek ambisjonen om ei framtidsretta og konkurransedyktig hamn.

Kommunedirektøren tilrår at det framover vert arbeidd med ei samla løysing for godshamna på Ågotnes, som også inkluderer ei løysing for utanlandsferjer og handtering av ro-ro gods. For å komma vidare i prosessen vert det avgjerande å arbeida fram finansieringsløysingar, og å avklara eventuell usemje rundt ambisjonsnivå og hamnekapital mellom eigarane. Dersom prosessen vert trekt meir ut i tid vil dette både vera uføreseieleg for næringslivet, men også tæra på samarbeidet mellom eigarane.

Dokument vedlagt saka:

Tittel
Moglegheitstudiet - The North Atlantic Gateway
STRATEGIPLAN ENDELIG_Bergen Havn

KOMMUNEDIREKTØREN SITT FORSLAG TIL VEDTAK

1. Kommunestyret ber hamneselskapet fokusera på løysingar som fremjar sjøtransporten i regionen i samsvar med vedtekne strategiar og visjonar.
2. Behovet for investering i nye hamneanlegg er eit resultat av behovet Bergen kommune har for å nytta dagens anlegg til byfornyng. Bergen kommune er slik sett forplikta til å setta hamneselskapet i stand til å gjennomføra investeringane som er naudsynte.
3. Kommunestyret ber Bergen Havn AS gå i dialog med CCB AS og eigarane av basen på Ågotnes for å utgreia ei heilskapleg og framtidsretta hamneløysing på Ågotnes, som også inkluderer utanlandsferjer.

SAKSOPPLYSNINGAR

Bakgrunn for saka:

Proessen med å flytta godshamna ut av Bergen sentrum har føregått over lang tid, og det er utført ei rekke utgreiingar som legg til rette for endelege vedtak. Bakgrunnen for flytting av godshamna er Bergen kommune sitt ønske om å utvikla Dokken til ein bydel for næring og bustadar.

Våren 2022 presenterte Bergen Havn AS sitt løysingsforslag til ny godshamn på Ågotnes – ei framtidsretta godshamn med god kapasitet og innovative løysingar. Grovkalkyla med romsleg avsetnad til usikkerheit viser ein prislapp på nærare MNOK 3000.

I etterkant av dette vart det sett ned ei eigarutval som bestod av dei tre største eigarane (Bergen kommune, Øygarden kommune og Alver kommune) i selskapet. Føremålet var å få på plass eit framlegg til fordeling av investeringskostnadar. Hausten 2022 gav eigarutvalet tilbakemelding om at investeringa var for høg og at det var nødvendig å nedskalera prosjektet eller finna rimelegare løysingar. Øygarden kommune har vore samd i behovet for ei vurdering av kostnadsnivået, samtidig som ei eventuell nedskalering ikkje må gå på akkord med ambisjonane om ei framtidsretta hamn som styrkar konkurransekrafta til sjøtransporten.

8. mars 2023 vart det gjennomført eit nytt eigarmøte. Styreleiar presenterte då forslag til ei nedskalert løysing, med to ulike alternativ. Ei av løysingane inneber ei vesentleg endring av godshamnprosjektet; hamneverksemda på Ågotnes vert avgrensa til éin ny kai for containerskip og anlegg for handtering av containerar, medan Fleslandsalternativet på nytt blei lansert som hamn for utanlandsferjer og mogleg handtering av gods frå roro-skip (roll on – roll off).

Årsaker til manglande framdrift

I samband med flytting av godshamna har Bergen Havn AS utarbeidd eit omfattande beslutningsgrunnlag. Beslutningsgrunnlaget består av ei rekke analysar og utgreiingar som peikar på moglegheiter og utfordringar knytt til frigjering av Dokken og bygging av ny godshamn. Det er nytta ekstern spisskompetanse innan dei ulike tema. Beslutningsgrunnlaget er handsama i styret i Bergen Havn våren 2022 og oversendt eigarkommunane.

Når det likevel ikkje er fatta endeleg vedtak i saka, skuldast dette i hovudsak to forhold;

- 1) Uavklart kostnadsbilete og finansieringsløysing
- 2) Bergen kommune stiller spørsmål til hamneselskapet sine utgreiingar og støttar seg til eigne vurderingar.

1. Uavklart kostnadsbilete og finansieringsløysing

Hamneanlegget på Dokken er bygd ut over tid og framstår i dag som den viktigaste offentlege hamna i regionen. Hamna har gode kaifrontar og -anlegg for effektiv handtering av eit breitt spekter innan sjøtransport og ulike kategoriar fartøy. Dette er løysingar av stor verdi for sjøtransporten på grunn av sambruk og fleksibilitet.

Å bygga ny godshamn på Ågotnes for å erstatta anlegget på Dokken er difor ei krevjande øving. Hamneselskapet har heller ikkje økonomisk løfteevne til å gjennomføra investeringa som er naudsynt for å erstatta anlegget på Dokken. Selskapet er difor avhengig av å få tilgang til kapitalen dagens Dokken representerer eller tilført kapital på anna måte.

Som nemnt ovanfor, vart det nedsett eit eigarutval som skulle fremja forslag til finansiering av flytting av hamna. Til trass for at eigarutvalet har gjennomført fleire møter sidan sommaren 2022, føreligg det ingen framlegg til korleis finansieringa skal løysast. Dette heng naturleg nok saman med storleiken på investeringsbehovet og pågåande prosess med nytt og nedskalert konsept. Den mest krevjande drøftinga handlar likevel om kven som skal ta rekninga eller korleis denne skal fordelast. Dette heng tett saman med tolking av hamnelova og kapitalreglane i denne (les hamnekapital).

2. Ulike juridiske vurderingar

Bergen Havn AS har nytta ekstern kompetanse for å vurdere rettslege rammevilkår knytt til flyttinga av godshamna. For å sikra spisskompetanse innan den nye hamnelova, er arbeidet utført av advokatselskapet Hjort og partner Kristin Bjella. Kristin Bjella leia lovutvalet som la fram forslaget til ny lov – [NOU 2018:4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvasslov](#). Advokatselskapet Hjort har også spisskompetanse på andre rettsområde som er relevante for denne saken.

Bergen kommune har nytta advokatselskapet Wikborg Rein over tid – både før og etter etableringa av hamneselskapet.

Advokatkontora baserer sine vurderingar på ulik tolking av sentrale juridiske bestemmelser i hamnelova, og konkluderer difor annleis i sine tilrådingar. Dette inneber at det ikkje føreligg felles forståing for kva prosess og saksgang som er nødvendig for å avklara finansiering og å treffa endeleg vedtak om flytting.

Rettslege rammer i hamne- og farvasslova

Kommunale hamner spelar ei viktig rolle som infrastruktur for lokale, regionale og nasjonale transportbehov. Det er difor fastsett særlege reglar for verdier som ligg til kommunale hamner/hamnekapital. Ny hamne- og farvasslov føreset at hamner skal sikrast tilfredsstillande midlar til drift og investering som er naudsynt for å kunna oppretthalda tilbodet til sjøtransporten, før det kan utdelast verdier frå hamneverksemda.

Dei to juridiske utgreiingane legg til grunn ulike definisjonar av kva ei hamneverksemd faktisk er, og har difor også ulike tilrådingar. Hamneanlegget på Dokken er eigd av Bergen kommune, medan drift av hamneanlegget omfattar også Bergen Havn AS og ei rekke andre aktørar.

Wikborg Rein har som utgangspunkt at hamneverksemda i Bergen kommune er ei oppgåve som Bergen handterer aleine, ettersom hamneiegedomane er eigd av kommunen sjølv. Med denne føresetnaden vert det konkludert med at Bergen kommune kan handtera hamnerelaterte spørsmål i eigne organ.

Hjort viser til at hamneverksemda i Bergen kommune er summen av eigedommar og hamneanlegg for alminneleg trafikk og tenester knytt til hamnedrifta, uavhengig av organisering eller organisasjonsform. Hamneverksemda i Bergen omfattar med dette både eigedommar og aktivitet i både Bergen kommune og Bergen Havn AS. I 2019 vart det gjort ei verksemdoverdraging frå Bergen og Omland havnevesen til Bergen Havn AS. I denne samanheng vart hamneiegedomane fordelt mellom verksemdene, og begge utgjer slik sett hamneverksemda i Bergen kommune. Endringar i organisering og omfang av godshamna er difor ei sak for både Bergen kommune og selskapet Bergen Havn AS.

Utgreiinga til Wikborg Rein medfører at Bergen kommune ikkje har forpliktingar ovanfor aksjonæranne i hamneselskapet, utover dei avsette 450 MNOK i samsvar med intensjonsavtala frå 2016. Dette kjem også fram som Bergen kommune si haldning i saka Byrådet nyleg har fremma for Bystyret.

Hjort viser til at Bergen kommune er forplikta til å setta hamneverksemda i stand til å relokalisera godshamna dersom kommunen ønsker å nytta Dokken til anna formål. Dei legg kapitalreglane i hamnelova og definisjon av hamneverksemda til grunn.

«Det kan deles ut verdier fra den kommunale havnevirksomheten dersom det er avsatt tilstrekkelige midler til drift og vedlikehold av havn, samt midler til investeringer som er direkte knyttet til tjenesteyting rettet mot fartøy, gods- og passasjerhåndtering. Som utdeling regnes enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode».

Med Hjort si tolking av kapitalreglane, må hamneverksemda sikrast midlar til investering og drift av ny godshamn før verdiar frå Dokken kan realiserast.

Begge utgreiingane viser til at den nye hamnelova opnar for at hamneverksemda eller delar av denne kan avviklast. Dette fordrar omfattande og grundige prosessar som også grunnlegg at det er naturleg å avvikla heile eller delar av hamneverksemda.

Forholdet til statstøtteregelverket

Bergen kommune har nyleg politisk handsama sak om flytting av godshamna, der dei blant anna adresserer spørsmålet om ulovleg statstøtte. Bergen kommune viser til vurderingar av Wikborg Rein, og at flytting av godshamna og investeringsprosjektet ikkje vil generera ei drift av selskapet som gir eigarane avkastning på kapitaltilskotet. Med bakgrunn i det stiller Bergen kommune spørsmål om ei slik eigenkapitalfinansiering vil vera i strid med statstøtteregelverket.

Hjort legg til grunn at hamneverksemda i Bergen omfattar både verksemda i regi av Bergen Havn AS og Bergen kommune (les hamnekassen i Bergen). Den totale hamnekapitalen er slik sett summen av eigenkapitalen i Bergen Havn AS og hamnekassen i Bergen kommune. Hjort viser difor til at det å nytta delar av den totale hamnekapitalen til å setta hamneverksemda i stand til å reetablere hamna ikkje kan reknast som eit ordinært kapitaltilskot. Hamneverksemda nyttar berre eigen hamnekapital til å gjennomføra endringane som er naudsynt etter krav frå eigar(ane).

VURDERING

Bergen Havn AS spelar ei vesentleg rolle for framtidig nærings- og samfunnsutvikling. Ei sterk satsing på sjøtransport er viktig for å vidareutvikla eit marint- og maritimt næringsliv i heile regionen, og å realisera viktige ambisjonar både i Havbyen Bergen og operasjonalisering av Grøn region Vestland. Det er difor avgjerande å koma vidare i prosessen for å sikra ei effektiv, miljøvenleg og konkurransedyktig godshamn. Ei manglande avklaring over tid kan medføre at viktige næringar innan godstransport på sjø får lite føreseielege rammevilkår, noko som igjen kan leggja ein dempar på både utviklinga og vilje til investering.

Ei av løysingane som vart presentert på eigarmøte 8. mars handlar i realiteten om å splitta godshamna på ulike lokasjonar, der ferjer og delar av godset mogleg skal handterast på Flesland. Kommunedirektøren meiner ei slik løysing vil vera i strid med ambisjonane for ei framtidsretta godshamn for regionen.

Fleslandsalternativet har også vore vurdert tidlegare, i samband med konseptvalutgreiing for logistikk-knutepunkt i Bergensregionen i 2015. Byrådet peika då på Ågotnes som ny lokalisering av godshamna. Ved etablering på Flesland må det byggast eit heilt nytt hamneanlegg og leggjast til rette

for ny tilkomstveg. Dette vil både vera kostnadskrevjande og utfordrande med omsyn til tilkomst. Alternativet løyser behovet Bergen kommune har for å frigjera ferjeanlegget på Jekteviken, men vil ikkje representera ei billegare løysing for godshamna. Truleg tvert imot. Kommunedirektøren meiner derimot det er avgjerande å bygga opp ei sterk og konkurransedyktig hamn i regionen, og at det er mogleg å finna løysingar på Ågotnes som også kan handtera utanlandsferjer.

I eit moglegheitstudie frå hausten 2018 har Vill Urbanisme saman med Civitas vist korleis ein kan utvikla ei komplett hamneløysing på Ågotnes. Løysingane vart også presentert på hamnekonferansen til selskapet 25. oktober 2018. Desse moglegheitene er framleis like aktuelle i dag, der ein utviklar eksisterande hamnefasilitetar på basen til ei komplett hamneløysing for handteringa av både ferjer og gods. Alt på ein stad, og gode moglegheiter for nye businessmodellar mellom hamneselskapet og andre aktørar på basen. Kommunedirektøren stiller spørsmål ved at hamneselskapet ikkje har sjekka ut denne «lågthengande frukta» før ein lanserer Fleslandsalternativet med den økonomiske og framdriftsmessige usikkerheita dette alternativet representerer. CCB AS, og eigarane av basen på Ågotnes, har stadfesta at dei ønsker å vurdere moglegheita for å utvikla ei heilskapleg hamneløysing på Ågotnes, i samsvar med studiet frå 2018.

Etter kommunedirektøren si vurdering vil ei samling av hamnefasilitetane på Ågotnes kunne gjenbruka bygg og gode hamneanlegg, og soleis vera gunstig både med omsyn til berekraft og investeringsbehov. I tillegg vil ei slik løysing opna for nye forretningsmodellar og gode driftsmessige synergieffektar.

For å komma vidare i prosessen, vil det framover vera viktig å ta tak i hovudproblemstillingane og avklara desse. Her må eigarane bli samde om eventuelle ueinigheiter, kjernane i problemstillingane og ein metode for å løysa desse. Tida er no inne for handling. Ikkje ein ny runde med utgreiingar eller nye planar, slik Fleslandsalternativet representerer. Eigarane må saman ta tak i saksgrunnlaget som føreligg og finna løysingar for dei problemstillingane som er identifisert – også metode for å avklare spørsmålet om hamnekapital.

Utfordringa rundt kapitaltilskot og ulovleg statsstøtte kjem som følgje av at Bergen kommune sjølv definerer hamnekapitalen til 1 mrd – der 550 mill er eigenkapital i Bergen Havn AS og resterande 450 mill som teoretisk verdi av gjenverande hamneeigedomar i Bergen kommune. Med denne avgrensinga, som ikkje gjenspeilar marknadsverdien av eigedomane, vil ein kunna hevda at tilskot utover 450 mill er eit ordinært kapitaltilskot.

På eigarmøtet 8. mars utalte finansbyråden at Bergen kommune har sett tydelege krav for utviklinga av den nye bydelen som reduserer den reelle verdien på området. Spørsmålet vil då vera om det er hamneselskapet som skal betale prisen for konsekvensen av dei politiske føringane Bergen har sett, eller om hamneanlegget skal verdsettast etter den faktiske marknadsverdien eigedommane i dag representerer. Slik hamnelova definerer hamnekapitalen og handtering av denne, vil ein styrt reduksjon av marknadsverdi vera ei ulovleg utdeling frå hamnekapitalen om ikkje hamneverksemda er sikra tilstrekkelege investeringsmidlar for å gjennomføre den naudsynte omstillinga.

Hamneselskapet har vedteke eit eige [strategisk vegkart](#) for utvikling av selskapet og den regionale hamneverksemda. For å imøtekomma Bergen kommunes behov for frigjering av Dokken til byfornyng og for å tilfredsstilla Bergen kommunes behov for å redusera kostnadane knytt til flytting av godshamna, kan det verka som styret har lansert løysingar som avviker frå eigne planar. Styret har eit særleg ansvar for å fremja forslag som understøttar selskapets planar, utgreiingar og utviklingsbehov. Kommunedirektøren stiller difor spørsmål til at styret ikkje tydelegare forankrar sine tilrådingar i eigne styrande dokument, eller avklarar avvika med generalforsamlinga.

Kommunedirektøren meiner også at Bergen kommune har eit særleg ansvar for å sikra reetableringa av ny godshamn på Ågotnes. Behovet for ei ny godshamn er utløyst av Bergen kommune sine planar

om byutvikling på Dokken. Den samfunnsøkonomiske analysen utført av Menon Economics i 2018 viser at flyttinga av godshamna til Ågotnes er samfunnsøkonomisk lønsam, og at det er ei omdisponering av areala på Dokken til ein attraktiv bydel for bustadar og næring som utgjer den klart største nytteverknaden.

Intensjonsavtala for avvikling av Bergen og Omland havnevesen frå 2016, og påfølgande vedtak i det tidlegare hamnerådet i 2018 og 2019, viser tydelege ambisjonar om å styrka den maritime næringsutviklinga i regionen og å satsa på sjøtransport. Etter kommunedirektøren si vurdering kan utviklinga den seinare tid tyda på at denne intensjonen er i ferd med å vika til fordel for byutvikling og kortsiktig økonomiske tenking.