

TIL Karmsund Havn IKS og Karmøy kommune
FRA Advokatfirmaet Hjort DA v/advokat (H) Kristin Bjella og advokat Kristian Brandt
DATO 7. juni 2021

Karmsund Havn IKS – salg av eiendom

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Advokatfirmaet Hjort er ved epost 30. april 2021 gitt i oppdrag av Karmsund Havn IKS og Karmøy kommune å gi en utredning av følgende problemstillinger:

- 1. Var Karmsund Havns overføring av hjemmel for eiendommer tilhørende Karmøy havnevesen og Kopervik havnevesen i 2017 i strid med selskapets vedtekter/selskapsavtale?*
- 2. Hadde Karmsund Havn IKS rett til å overføre hjemmelen fra Kopervik Havnevesen og Karmøy Havnevesen i tråd med regelverk, herunder havne – og farvannslovens regler om havnekassen (jfr. lov om havner av farvann av 08. juni 1984 nr. 51 §23)?*
- 3. Kunne havnens eier, Karmøy kommune, krevd eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og således disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havneformål?*

Oppdraget har sin bakgrunn dels i at Karmsund Havn IKS i 2017 rettet en anmodning til Statens Kartverk om å foreta en navneendring for 14 eiendommer som i grunnboken var oppført med henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver, dels i at havneselskapet i 2019 solgte en av disse eiendommene til et privat selskap og investerte salgssummen i ny havnevirksomhet.

Karmøy kommunes Kontroll- og kvalitetsutvalg er bedt om å vurdere saken. Etter deres møte med etterfølgende spørsmål til kommunen, er vi bedt om å gi en vurdering av følgende tilleggsspørsmål, jf. epost 27. mai 2021:

- 1. Dersom ikke eiendommer er mottatte som tingsinnskudd i form av anleggsmidler ved etablering av selskapet og regnskapsført i åpningsbalansen, hvordan kan de da ha blitt overført til Karmsund Havn?*

2. *Hvilke samtykker er nødvendig, finnes og er lagt til grunn for overføring av hjemmel for eiendommer?*
3. *Er dokumentasjon som er gitt Kartverket av Karmsund Havn som grunnlag for å være hjemmelshaver for eiendommer tilstrekkelig/fullstendig?*

Utover dette ønskes det også en avklaring vedrørende Stangelandsvågen. I saksfremlegg i Karmøy kommune (vedlegg 17), ble det vedtatt salg av tre eiendommer som skulle finansiere oppgradering av Stangelandsvågen. Av vedlegg til saksfremlegget (Vedlegg 23 i vår mappe delt med dere- vedlagt her og kalt «Rehab Stangelandsvåegn») fremgår det at for to av eiendommene var hjemmelen tilhørende Karmøy og Kopervik havnevesen. Den siste eiendommen var eid av Karmøy kommune. Ytterligere finansiering skulle dekkes av Karmsund Havn IKS. Det ønskes derfor en avklaring på om bruk av havnekassens midler til finansiering av oppgraderingen av Stangelandsvågen var i strid med havne – og farvannsloven.

Når det gjelder tilleggsspørsmål 1, har havneselskapet i etterfølgende korrespondanse med oss opplyst at de selv ser nærmere på dette. Vi går derfor ikke inn på dette spørsmålet i dette notatet.

Vi har fått oversendt en rekke bakgrunnsdokumenter som grunnlag for vår gjennomgang, og har inntatt en oversikt over disse dokumentene i Vedlegg 1 til dette notatet. Vår gjennomgang av det faktiske grunnlaget for saken er begrenset til disse dokumentene og det som før øvrig er opplyst fra Karmsund Havn IKS. Vi nevner at vi også er kjent med omtalen av problemstillingene i media, men vi har i vår gjennomgang forholdt oss til den dokumentasjon som er inntatt i Vedlegg 1.

1.2 Notatets innhold

Havne- og farvannslovens regler om forvaltning av kapital har satt rammene for havneselskapers og kommunale eieres handlingsrom for bruk av midler og kapital som har hørt eller hører til havnevirksomheten etter loven. I punkt 3 gir vi derfor først en kort oversikt over de rettslige rammene som danner utgangspunktet for drøftelsene videre i notatet. I punkt 4 gis en gjennomgang av sakens bakgrunn. Våre vurderinger fremgår av punkt 5, 6 og 7. Vi har valgt å behandle spørsmålet om kommunens og havneselskapets eierskap til eiendommer (spørsmål 3) før spørsmål om rett til å overføre hjemmelen til de samme eiendommene (spørsmål 1 og 2 i oppdraget). For en oppsummering av notatets hovedkonklusjoner viser vi til punkt 2.

2 Oppsummering og hovedkonklusjoner

- Det er ikke grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål. Selskapsforholdet gir ingen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelte eiendommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er

videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund.

- Vi kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene. Vi kan heller ikke se at denne disposisjonen var i strid med havne- og farvannslovens dagjeldende regler om havnekapital. Uansett endringen i hva som var tinglyst, ville det underliggende eierforholdet til eiendommene bestå i forholdet mellom havneselskapet og deltakerkommunen. Det avgjørende spørsmålet ville uansett være om Karmsund Havn IKS ville ha rett til å selge eiendommene, og uten forutgående samtykke fra kommunen.
- Kravet til endring etter tinglysingsloven § 14 er at det må dokumenteres eller vises som utvilsomt at vedkommende som ber om å få endret hjemmel er riktig hjemmelshaver. Brevet fra Karmsund Havn IKS til Statens Kartverk om endring av hjemmel redegjør for at selskapet er en videreføring av de tidligere rettssubjektene, at de har samme organisasjonsnummer og beskriver hvilke eiendommer dette gjelder. Det er opp til Statens Kartverk å bedømme om den framlagte dokumentasjon vil være tilfredsstillende for å oppfylle kravene etter § 14.
- Ved havneselskapets disposisjoner knyttet til Stangelandsvågen ble midler tilhørende havnekapitalen benyttet til andre formål enn dem som er opplistet i havne- og farvannsloven § 48 første ledd. Disposisjonene synes ikke å ha forringet havnekapitalen, men selskapet skulle antakelig ha innhentet tillatelse fra departementet etter havne- og farvannsloven § 48 tredje ledd.

3 Kort om overordnede rettslige rammer

3.1 Innledning

Problemstillingene i saken gjelder hvilke fullmakter Karmsund Havn IKS har hatt til å disponere rettslig over eiendom som tidligere var omtalt som eid av henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen. Spørsmålet er om havneselskapet ved dette har disponert urettmessig over eiendom som tilhørte Karmøy kommune, og om kommunen hadde hatt rett til å hente disse eiendommene ut av selskapet uten vederlag, og å deretter disponere midlene fritt, eventuelt til egne havneformål.

I denne sammenheng må det vurderes dels hva deltakerne i selskapet har avtalt seg imellom da selskapet ble stiftet/samarbeidet ble inngått, og hva som gjaldt da disposisjonene ble foretatt. Ettersom samarbeidene er etablert tilbake i tid, må det også ses hen til hvilke rettslige rammer som gjaldt da dagens samarbeid i IKS ble etablert, og også det rettslige rammeverket for forløperen til dette IKS-et.

3.2 Selskapsrettslige rammer

Karmsund Havn IKS er et interkommunalt selskap organisert etter lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)¹. Deltakerne i selskapet har bundet seg til samarbeid om havnevirksomheten i henhold til inngått selskapsavtale og disposisjonene knyttet til denne. Selskapsavtalen og

¹ LOV-1999-01-29-6

bakgrunnen for opprettelsen av selskapet er avgjørende for å bestemme hvilket innskudd eierne har ment å gjøre i virksomheten, og hvordan eierskapet til selskapet skal være fordelt mellom dem. Det samme gjelder om og i så fall i hvilken grad det skal være anledning til å ta ut igjen midler fra virksomheten. Uansett hva som er bestemt om dette, må slikt uttak følge selskapsrettslige lovbestemte rammer, og uttak fordeles etter eierbrøk i selskapet med mindre annet er særskilt bestemt. Dersom en eier skal ha rett til å hente ut igjen innskutte midler utenom reglene om utbytte/uttak fra selskapet, må det finnes et særlig grunnlag for dette i avtale eller annet.

3.3 Havne- og farvannslovens regler

Kommuners havnevirksomhet reguleres av havne- og farvannsloven. Når kommuner samarbeider om havnevirksomhet, må de forholde seg til dette regelverket i tillegg til det selskapsrettslige og kommunalrettslige. Någjeldende havne- og farvannslov ble vedtatt i 2019, og trådte i kraft 1.1.2020². Både någjeldende og tidligere havne- og farvannslov har særlige bestemmelser om kommunale havners handlefrihet over egen kapital og eiendom. En vurdering av salget av eiendom fra havneselskapet og bruken av salgssummen må derfor vurderes ikke bare i forhold selskapsrettslige rammer som lov om interkommunale selskaper og selskapsavtalen, men også i forhold til dette lovverket særskilt.

Den nye havne- og farvannsloven endret de tidligere reglene om kommunalt eide havners forvaltning av kapital. Etter tidligere lov kunne ikke midler som hørte til havnevirksomhet brukes til annet enn havneformål, og eierkommuner kunne ikke hente ut midler fra havnevirksomheten og nytte dem til andre formål enn havn. Den nye loven gir de kommunale eierne større frihet enn før til å hente ut kapital fra selskapet og å bruke slikt utbytte til andre formål enn havn. Etter den nye havne- og farvannsloven kan det deles ut midler fra et kommunalt eid havneselskap, men også den nye loven stiller vilkår for at slik utdeling kan skje. Disse rammene for utdeling fra kommunal havnevirksomhet kommer i tillegg til alminnelige selskapsrettslige rammer for utbytte.

Disposisjonene i 2017 og 2019 må vurderes etter dagjeldende havne- og farvannsloven av 2009³ når det gjelder hvilke rettslige rammer som gjaldt for handlefriheten til selskapet og kommunedeltakerne.

Det er også relevant å se på hvilke regler for forvaltning av havneverdier som gjaldt da samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund kommune ble inngått, og da det utvidede interkommunale samarbeidet ble stiftet i 1999. Da disse samarbeidene kom i stand, gjaldt havne- og farvannsloven av 1984⁴. Det samme gjelder for samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund, som ble inngått i 1992. Det fulgte av dagjeldende lov at midler knyttet til havnevirksomheten bare kunne nyttes til havneformål, og at slike midler var beskyttet mot bruk til andre formål enn havn.

² LOV-2019-06-21-70

³ LOV-2009-04-17-19

⁴ LOV-1984-06-08-51

4 Sakens bakgrunn

Kopervik Havnevesen, som ble stiftet i 1860, ble slått sammen med Skudeneshavn havnedistrikt i 1982, og kalt Karmøy havnevesen. Fram til 1992 hadde kommunene Haugesund og Karmøy egne havnedistrikt og egen havnevirkksomhet. Haugesund og Karmøy gikk i 1992 sammen om et interkommunalt samarbeid i sine havnedistrikter.

Av avtalen Haugesund og Karmøy inngikk i 1992 fremgår i punkt 3 at de to kommunene stilte sine havneanlegg og eiendommer som fantes på avtaletidspunktet i kommunen til disposisjon for samarbeidet, men hver kommune skulle beholde eierskapet til disse. Havne- og farvannsloven av 1984 § 12 ga hjemmel til å etablere interkommunalt samarbeid om havnene, og slik at kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid skulle gjelde så langt det passet.

Det fremgår av avtalen av 1992 at de to kommunene skulle arbeide for å innlemme flere kommuner i samarbeidet. Dette arbeidet ble slutført i 1999, da de øvrige (nåværende) eierkommunene kom inn i samarbeidet. På denne tiden var det foreslått ny lov om interkommunale selskaper. Loven ble vedtatt i 1999, og tidligere interkommunale samarbeid etter dagjeldende kommunelov § 27 ble gitt en overgangsperiode til å omorganisere seg til den nye selskapsformen.

Av dokumentene vi har fått oversendt fra beslutningsprosessen i Karmøy kommune i 1999, fremgår at det ble gjort vurderinger av hvordan den kapitalen Karmøy og Haugesund kommune hadde etablert i det eksisterende samarbeidet skulle håndteres i det nye samarbeidet. I et brev fra Karmsund havnevesen til kommunene Haugesund og Karmøy 2. februar 1999 ble det oversendt utkast til nye vedtekter, en utredning av advokat Eikesdal 18. januar 1999 og havneadministrasjonens innspill til advokatens forslag. Advokat Eikesdal hadde utarbeidet forslag til vedtekter for det nye samarbeidet, og drøftet hvordan den kapitalen som var opparbeidet i Karmsund havnevesen kunne håndteres fremover. I sin kommentar til forslag til vedtektene § 5 skrev han at Karmøy og Haugesund kunne opprettholde det innskudd de hadde gjort, og videre at:

«Den egenkapital som er opparbeidet i tillegg pr 31.12.1999 – anslagsvis kr 30 mill.-, er det meningen at Karmøy og Haugesund skal overta, ved utdeling fra selskapet, før de øvrige kommuner trer inn med sine innskudd m.v. Det er en forutsetning at de midler som således utdeles til Karmøy og Haugesund, forblir i selskapet som ansvarlig lån fra Karmøy og Haugesund. Det er videre en forutsetning at disse lån skal betjenes og nedbetales før eiernes innskudd betjenes/tilbakebetales. På den annen side er det også en forutsetning at ingen betjening/tilbakebetaling skal finne sted uten at dette er forenlig med selskapets økonomiske stilling, også i et lengre perspektiv.»

Advokat Eikesdal påpekte at det måtte undersøkes nærmere om en slik ordning ville være mulig innenfor havne- og farvannslovens rammer. Havneadministrasjonen var ikke enig i dette forslaget, og deres forslag av 28. januar 1999 var at det ikke skulle etableres ansvarlige lån fra kommunene. I forslaget heter det videre:

«I stedet opprettholdes føringen av egenkapitalkonti – f.eks slik:

- *egne kapitalkonti for innskutt egenkapital (foreløpig kr 500 000 fra Haugesund og Karmøy)*
- *egne egenkapitalkonti for alle deltagerkommunene for fordeling av fremtidige overskudd etter f.eks. 01.01.2000*
- *opptjent egenkapital etter f.eks. 31.12.1999 kan tillegges et av de to ovennevnte alternativer*
- *i havnevesenets offisielle regnskap antas det tilstrekkelig å vise egenkapitalen i ett beløp, alt i to beløp som innskutt og opptjent egenkapital (spesifikasjon mellom deltagerkommunene forutsettes ført på underkonti av egenkapitalkonto)»*

Vi er ikke kjent med hvordan dette forslaget ble behandlet i kommunens møte i januar 1999, men av senere dokumenter ser det ut til at dette forslaget ble videreført, og vi forstår det slik at det ikke ble etablert noe ansvarlig lån fra de to opprinnelige samarbeidskommunene.

Vi har fått oversendt dokumentasjon fra Karmøy kommunes vedtak 21. juni 1999 om godkjenning av forslag til selskaps- og deltakeravtale for et utvidet havnesamarbeid, og disposisjonsavtale for havne- og kaianlegg som skulle inngå i forvaltningsporteføljen ved utvidelse av Karmsund havnedistrikt. Her ble § 5 om deltakernes innskuddsplikt inntatt, og det heter der at Karmøy og Haugesund opprettholder sine innskudd. Videre heter det at «eiendomsretten til de anlegg som overlates til selskapet beholdes av den enkelte kommune». Den tilsvarende bestemmelsen i samarbeidsavtalen mellom Haugesund og Karmøy fra 1992 ble følgelig videreført i den nye selskapsavtalen.

Det var samtidig klart at deltagerkommunene forpliktet seg til å stille sine havneanlegg og eiendommer til disposisjon for det interkommunale selskapet. I saksutredningen for forslaget om den såkalte disposisjonsavtalen, fremgår det at avtalen skal regulere hvilke anlegg «*som skal inngå i samarbeidet, og hvilke som skal holdes utenfor*». Havneadministrasjonen hadde understreket sitt ønske om å unngå å måtte overta ansvaret for kaiavsnitt som ikke burde høre til den offentlige havnevirksomheten i det nye samarbeidet. Rådmannen kommenterte i sin redegjørelse for dette⁵ at det var viktig at det ble klargjort hvilken forvaltningsportefølje som skulle inngå i det nye havneselskapet, og uttalte videre at «*[f]or Karmøy kommune er det ingen endringer i porteføljen i henhold til dagens situasjon*». Det ble videre signalisert at det ville være nødvendig å justere porteføljen etter hvert som det ble høstet erfaringer, jf. havneadministrasjonens bekymring for å måtte overta ansvaret for kaianlegg som ikke naturlig skulle høre til havnevirksomheten. Vedlagt disposisjonsavtalen fulgte en oversikt over anlegg i den enkelte kommune. Etter det vi forstår, inneholdt denne oversikten ikke bare havneanlegg som skulle stilles til disposisjon for selskapet, men også flere private eiendommer og eiendommer som Kystverket eide. Listen var heller ikke uttømmende for hvilke eiendommer som faktisk var disponert til havneformål. Det fulgte av selskapsavtalen i 1999 at de deltakende kommunene ikke kunne drive konkurrerende havnevirksomhet. Etter det opplyste har ingen av deltagerkommunene holdt egne midler regnskapsmessig

⁵ 26. mai 1999

atskilt fra kommunens øvrige midler, slik de ville være forpliktet til for eventuell egen havnevirksomhet. Dette tilsier at all havnevirksomhet i deltakerkommunene skulle drives av selskapet.

Slik vi forstår det, er deler av den opprinnelige porteføljen som ble stilt til disposisjon for Karmsund Havn IKS tilbakeført til deltakerkommunene i tiden etter nåværende selskap ble stiftet, som ledd i den justeringen som det var uttalt behov for allerede da disposisjonsavtalen ble vedtatt. Prosessen med tilbakeføring av anlegg til kommunene pågår etter det opplyste fortsatt.

Fra 1999 og fram til 2019 er vi gjort kjent med at det har vært foretatt flere disposisjoner med hensyn til tilbakeføring av eiendom og salg. Når det gjelder salg, ser vi av dokumentene vi har fått oversendt, at havneselskapet har avhendet flere eiendommer i perioden frem til 2019, og benyttet vederlaget til havneformål. Dette dreier seg dels om eiendom som havneselskapet selv har hatt hjemmel til, dels eiendom som deltakerkommunen har hatt hjemmel til. I sistnevnte tilfelle har kommunen godkjent salget og samtykke til at salgssummen ble overført til havneselskapet for å disponeres til havneformål, se nærmere om dette i punkt 5.2.5.

I 2009 ble selskapsavtalen endret og klausulen om at kommunene beholdt eierskap til de anleggene som ble overført, ble tatt ut av selskapsavtalen. Det fremgår av dokumentene vi har fått oversendt at endringene i selskapsavtalen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe under Havnestyret. Men verken protokollen fra behandlingen av endringene i Havnerådet eller saksdokumentene fra behandlingen av saken i Karmøy og Haugesund kommunestyre gir en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for eller begrunnelsen for denne endringen. I saksframlegget for Haugesund kommunestyret er endringen i selskapsavtalen § 5 omtalt som en «*redaksjonell endring*». Vi har hatt en samtale med tidligere leder av havnestyret og del av arbeidsgruppen som utarbeidet forslag til endringer i selskapsavtalen, John Kongshavn. Ifølge Kongshavn var endringene i selskapsavtalen § 5 et uttrykk for forholdene slik de var, nemlig at kai- og havneanlegg som var stilt til disposisjon for selskapet, skulle inngå som en del av havnevirksomheten og tilhøre havnekassen. Det var ingen diskusjon rundt dette, så vidt Kongshavn kunne huske, heller ikke i de respektive deltakerkommunene. Så fremt det var tale om eiendom som var ansett som en del av havnevirksomheten, og dermed tilhørte havnekassen, var det ifølge Kongshavn ingen uenighet om at dette skulle inngå i selskapet. Derimot kunne det være uenighet eller diskusjon om avgrensningen av hvilke eiendommer som skulle være en del av havnevirksomheten.

I 2016 vedtok Karmøy kommune ny eierstrategi for Karmsund havn. I saksframlegget ble det blant annet lagt til grunn at det burde gjennomføres en opprydding av eiendomsporteføljen til havneselskapet. Det fremgår videre at selskapet skal innlede en dialog med eierne for å avklare hva som skal ligge i selskapets portefølje, hva som skal tilbakeføres eller hva som skal avhendes.

I oktober 2017 rettet Karmsund Havn IKS en henvendelse til Kartverket⁶. Karmsund Havn IKS ba om endring av hjemmelshaver for i alt 14 eiendommer der enten Karmøy Havnevesen eller Kopervik Havnevesen sto som hjemmelshaver i grunnboken. Bakgrunnen for dette er i henvendelsen opplyst å være at havnevirksomheten i de to tidligere havnevesenene er videreført i

⁶ Brev 11. oktober 2017 fra Karmsund Havn IKS til Kartverket Tinglysing.

Karmsund Havn IKS. Samtidig erklærte Karmsund Havn IKS seg som eier av de eiendommene som tidligere var eid av henholdsvis Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen.

I 2019 solgte havneselskapet en 16 mål stor eiendom i Kopervik til et privat selskap. De aktuelle eiendommene var opprinnelig registrert i grunnboken med Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver, og som i 2017 ble endret slik at Karmsund Havn IKS stod som hjemmelshaver. Av dokumentasjonen vi har fått fremlagt, fremgår at bakgrunnen for salget var at havneselskapet ikke anså disse eiendommene som egnet for videre utvikling av havnevirksomheten slik denne var planlagt, dels på grunn av beliggenhet og dels på grunn av manglende utvidelsesmuligheter blant annet fordi kommunen hadde regulert området om til sentrumsformål. Selskapet ønsket derfor å selge eiendommene for å bruke midlene til å reetablere havnevirksomhet på ny eiendom.

Karmøy kommune ble forespurt om de ønsket å overta eiendommen, mot vederlag til havneselskapet. Spørsmålet ble gjenstand for politisk behandling i kommunestyret, som på bakgrunn av forslag fra rådmannen, konkluderte med at det var for kostbart å overta eiendommen til det oppgitte beløpet. I den etterfølgende dialogen mellom administrasjonen i Karmøy kommune og havneselskapet, ble det klart at det ikke var aktuelt for kommunen å kjøpe eiendommen. På bakgrunn av dette og i samråd med kommunens administrasjon, besluttet havneselskapet å selge eiendommen i det åpne markedet, jf. havnerådets Sak 14/19 «Salg av Kopervik Havn» om salgsprosessen. Salgssummen er etter det opplyste reinvestert i havneformål, i hovedsak på Husøy i Karmøy kommune.

Når det gjaldt eierforholdene til den aktuelle eiendommen, fremgår følgende av rådmannens saksframlegg til Karmøy kommunestyre:

«Ved etablering av Karmsund Havn IKS ble mange kaier, som er lokalisert i eierkommunene, overført til det nyopprettede selskapet. I den såkalte matrikkelen står dette selskapet oppført som eier av gnr. 58, bnr 173 i Kopervik havn, som denne saken omhandler. Styrende organer i havnevesenet har gitt administrasjonen i oppdrag å forberede grunnlag for et salg av dette området. Havnedirektøren er gitt fullmakt til å selge området til kommunen for 35 mill. kroner. I denne forbindelse har det vært reist spørsmål om Karmsund Havn IKS sine rettigheter til å avhende kaiområdet som fritt salg, da det er fremmet synspunkter på at kommunen kan be om en kostnadsfri tilbakeføring når havnevesenet ikke lenger har bruk for arealene til sin havnevirksomhet.

Så langt rådmannen har brakt i erfaring er kaiarealet i Kopervik finansiert av havnekassen fra daværende Kopervik havnevesen, der midlene er bygget opp gjennom havnedrift, anløpsavgifter med mer. Havne- og farvannslovens § 47 slår fast at havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler.

Karmøy kommune kan derfor med stor sannsynlighet ikke påberope seg et eierforhold til kaiarealene, noe som i tilfelle ville kunnet begrenset eller forhindret mulighetene for en fri omsetning. Den foreliggende saksutredningen bygger på det utgangspunktet som her er beskrevet.»

Avslutningsvis nevner vi en sak fra 2013, som vi er bedt om å vurdere nærmere. Saken gjaldt salg av flere eiendommer som opprinnelig var ervervet med midler fra havnekassen og som hørte under havneselskapets portefølje. Midlene fra salget skulle benyttes til å finansiere oppgradering av småbåthavnen i Stangelandsvågen, som også hørte til havnekassen. Selve småbåthavnen skulle, som en del av omstruktureringen, tilbakeføres til kommunen vederlagsfritt. Bakgrunnen for disse disponeringene var dels at drift og vedlikehold av småbåthavnen var ansett å ligge utenfor det som hørte til havnevirksomheten, og dels at ansvaret for småbåthavnen først og fremst var en utgiftspost for havneselskapet. Kommunen på sin side anså oppgradering av småbåthavnen som viktig for å utvikle et attraktivt areal- og byrom i Kopervik.

5 Salg av havneeiendom opprinnelig tilhørende henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen

5.1 Problemstilling

Vi er bedt om å vurdere følgende:

Kunne havnens eier, Karmøy kommune, krevd eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy havnevesen, og således disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål?

Vi oppfatter at følgende tilleggsspørsmål hører sammen med en vurdering av dette:

Dersom ikke eiendommer er mottatte som tingsinnskudd i form av anleggsmidler ved etablering av selskapet og regnskapsført i åpningsbalansen, hvordan kan de da ha blitt overført til Karmsund Havn?

5.2 Selskapsrettslige rammer for innskudd i og disposisjonsrett for Karmsund Havn IKS

5.2.1 Innledning

Før 2020 gjaldt det strenge begrensninger for hva midler som hørte til havnekapitalen kunne nyttes til. Enkelt sagt fulgte det av reglene at alle inntekter, herunder eventuelle salgsgevinster, fra verdier som hørte til havnekapitalen, også måtte brukes til havneformål. Dermed gikk de samme verdiene også inn i havnekapitalen, og ble beholdt til denne virksomheten. Det gjaldt en snever mulighet for unntak etter søknad til departementet.

Det interkommunale samarbeidet om Karmsund Havn IKS var etablert da havne- og farvannsloven av 2009 ble vedtatt, og det var derfor havne- og farvannsloven av 1984 som regulerte forvaltning av havnemidler da dette samarbeidet ble etablert. Etter denne loven, som videreført i loven av 2009, skulle de offentlige havnene ha egen økonomi (havnekasse) atskilt fra kommunens øvrige økonomi. Dette gjaldt uavhengig av om kommunen samarbeidet med andre kommuner om havnevirksomhet, eller drev virksomheten alene. Det var krav om å føre eget regnskap for havnekassens midler som bare kunne benyttes til havneformål.

Havne- og farvannsloven av 1984 og 2009 (og 2019) regulerte følgelig kommunale havners kapitalforvaltning, uavhengig av hvordan eierkommunen har organisert virksomheten. Dette innebærer at reglene om forvaltning av havnemidler gjelder både for den kommunale eierens egen eiendom, og havneselskapets eiendom, dersom alle eiendommene hører til – eller har hørt til – havnevirksomhet og dermed havnekassen. I forhold til havne- og farvannsloven regler om kapitalforvaltning ville det følgelig ikke ha betydning i praksis om det var havneselskapet eller deltakerkommunen som var formell eier av en eiendom, dersom det var tale om en eiendom som hørte til havnevirksomheten. Alle midler, også realisert salgssum etter salg av eiendom, måtte benyttes til havneformål.

Formålet med reglene etter 1984-loven var i forarbeidene til 2009-loven omtalt blant annet slik:

*Formålet med egen havnekasse er å sikre gjennomføring av kostnadsansvarsprinsippet og selvfinansieringsprinsippet. Havnekassens midler skal ikke benyttes til finansiering av andre kommunale oppgaver. (understreket her)*⁷

Selv om midlene ervervet ved havnevirksomhet måtte benyttes til havneformål, er det likevel et spørsmål om hvordan eierskapet til innskutte midler har vært ment regulert. Selv om dette ikke har hatt betydning direkte for benyttelse av midlene mens havnevirksomheten bestod, kan det ha betydning for eierforholdet mellom deltakerkommunene, og også for hvordan midlene skulle fordeles dersom selskapsforholdet skulle bli oppløst. Vi skal derfor i det følgende gå gjennom bakgrunnen og forutsetningene for etableringen av dagens samarbeid, og hvilke selskapsrettslige rammer som gjelder for dette. De samme rammene vil, i tillegg til lovbestemte rammer, bestemme hvilket handlingsrom deltakerkommunene har ment at havneselskapet skal ha.

5.2.2 Etablering av og forhistorien til interkommunalt samarbeid i 1992

Haugesund og Karmøy inngikk samarbeid i 1992. Begge hadde årelang historie, og havnene i de respektive kommunene var før loven av 1984 organisert som egne rettssubjekter, som havnene den gang var. Med loven av 1984 ble havnene «kommunaliserte». Dette gjaldt følgelig også havnevesenene i de to kommunene.

Vi viser til omtalen av bakgrunnen for 1984-loven i forarbeidene til loven av 2010:

*Ved gjeldende lovs (red 1984) ikrafttredelse gikk havnene med tilhørende aktiva, fra å være egne rettssubjekt underlagt sterk kommunal styring, til å skulle drives som del av det kommunale forvaltningsapparat (ofte omtalt som kommunaliseringen av havnene).*⁸

Forarbeidene omtaler også hvordan havnens aktiva ble overført:

Havnens aktiva ble overført en bloc, uten at det ble tatt stilling til spørsmålet om eiendomsretten mellom kommunekasse og havnekasse. For å videreføre havnens inntektssituasjon, ble det fastsatt at vederlaget for bruken av fast eiendom og

⁷ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s 113

⁸ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s 124 flg.

innretninger samt andre inntekter av slik eiendom som tilfalt havnekassen før 31. desember 1984, skulle fortsette å tilfalle havnekassen etter 1. januar 1985 inntil departementet bestemte noe annet i det enkelte tilfellet. Det ble altså forutsatt at departementet kunne bestemme at eiendomsretten og inntektsstrømmen fra slike eiendommer og innretninger, som uten videre ble betraktet som «særlige havneinnretninger» etter forskriften, i stedet skulle overføres kommunekassen.⁹

Alle verdier opparbeidet under de respektive tidligere havnevesen ble med loven av 1984 innlemmet i de respektive kommunene.

Kommunenes ansvar og kompetanse etter loven var knyttet til havnedistrikt. Havnedistrikt var opprettet i ca. 100 kommuner, og omfattet normalt havneområdet og sentrale farvann rundt. For brorparten av kommuner med havner for øvrig (ca. 180) ble det ikke opprettet havnedistrikt. Dersom kommuner ble innlemmet i andre havnedistrikt, som dermed ble utvidet, ville inntekter knyttet til de «særlige havneinnretninger» i disse kommunene også bli innlemmet i havnekassen og underlagt de samme reglene om forvaltning.

Det fulgte av havneloven av 1984 § 23 at inntekter fra «særlige havneinnretninger» skulle tilfalle havnekassen. Det ble fastsatt forskrift om den nærmere forståelsen av hva dette innebar:

Når vederlaget for bruken av fast eiendom og innretninger samt andre inntekter av slik eiendom før 31. desember 1984 går inn i en havnekassee, skal eiendommen og innretningen betraktes som en særlig havneinnretning. Slikt vederlag og slike inntekter, som omtalt i foregående punktum, går således inn i vedkommende havnekassee etter 1. januar 1985 inntil departementet annerledes bestemmer i det enkelte tilfelle. Eventuelle avkastninger av slike vederlag og inntekter vil på samme måte gå inn i havnekassen etter 1. januar 1985.¹⁰

Etter vedtakelse av 1984-loven var det en velkjent problemstilling at det kunne være uklart om eiendommene som hadde hørt til de gamle havnevesenene skulle inngå i havnekassen, selv om loven også krevde at midlene ble holdt regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. I sin lovkommentar til 2009-loven skriver Østgård:

Det er imidlertid rettslig sett ikke den regnskapsmessige presisjon i vedkommende kommune og havn som er avgjørende. Det er altså ikke noe i veien for at en formuesgjenstand kan tilhøre havnekapitalen selv om den under havneloven 1984 ikke var regnskapsført som en del av denne.¹¹

Om uklarheter knyttet til fast eiendom, skriver Østgård videre (s 247):

Det er ved fast eiendom det lettest kan oppstå uklarheter med hensyn til hva som inngår i havnekapitalen. Dette fordi det etter kommunalisering av havnene fra 1. januar 1985, da

⁹ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s 124 flg.

¹⁰ Forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 avsnitt III flg

¹¹ Østgård (2015) s 246

havneloven 1984 trådte i kraft, varierte fra kommune til kommune hvordan man ordnet det med grunnbokshjemmel til havnens faste eiendommer og i hvilken grad man tok stilling til eiendomsforholdet. Noen steder er kommunen oppført som hjemmelshaver, andre steder står kommunen ved havnen, og atter andre steder er havnen oppført som fra før havneloven 1984. Selv om grunnbokshjemmelen etter 1985 er blitt overført fra havnen til kommunen, er det ikke derved sagt at eiendommen ikke inngår i havnekassen. Det vil måtte avgjøres av rettsforholdet for øvrig omkring vedkommende eiendom. Grunnbokshjemmelen inngår bare som et element i vurderingen. Den blotte og bare overføring av grunnbokshjemmel som følge av nevnte kommunalisering, sier intet direkte om eiendomsforholdet.¹² (understreket her)

Dette var den generelle rettslige situasjonen da Haugesund og Karmøy gikk sammen i interkommunalt samarbeid om sin havnevirksomhet og inngikk avtale om dette i 1992. Som kjent var flere eiendommer registrert i grunnboken med de gamle havnevesenene som hjemmelshaver, og dette ble videreført også etter inngåelse av samarbeidet.

Det fremgår av vedtektene § 1 til det som ble hetende Karmsund interkommunale havnevesen at havnevesenet overtok disposisjonsretten og driftsansvaret for alle anlegg som Haugesund og Karmøy havnevesen hadde ansvaret for. Den enkelte kommune kunne i henhold til samme bestemmelse i vedtektene la være å overføre enkeltanlegg som ikke direkte var knyttet til havnedriften. Videre fremgår det av vedtektene § 13 at eiendomsretten til overførte anlegg etter vedtektene § 1 skulle forbli hos den enkelte kommune, og at eventuelle endringer på det punktet skulle skje etter forhandlinger mellom selskapet og kommunene.

Vi har fått oversendt balansen fra årsberetningen for selskapets første driftsår (1992). Det fremgår at det er lagt inn anleggsmidler i balansen, som er fordelt på de to kommunene med henholdsvis ca. 46 millioner fra Haugesund og 28 millioner fra Karmøy. Selskapet overtok også all gjeld i de to opprinnelige selskapene, jf. forutsetningen i vedtektene § 2. Basert på årsberetningen for 1991 for Haugesund Havnevesen, har vi fått opplyst at summen av anleggsmidler, korrigert for avskrivninger som er gjort gjennom året i 1992, stemmer med beløpet som er balanseført for Haugesund i selskapet i 1992. Dette tyder på at anleggsmidlene i det tidligere Haugesund Havnevesen er overført det nye selskapet i sin helhet. Vi har ikke fått oversendt årsberetningen for 1991 for Karmøy havnevesen, men det er grunn til å anta at det samme også gjelder anleggsmidlene i det tidligere Karmøy havnevesen, jf. blant annet forutsetningen i vedtektene §§ 1 og 2.

Dokumentasjonen som er fremlagt om etableringen og praktiseringen av dette interkommunale samarbeidet, viser etter vårt syn at midlene som ble skutt inn fra de respektive havnedistriktene i 1992 ble holdt regnskapsmessig atskilt. Vi kan ikke se at hjemmelsforholdet til eiendommene har vært gjenstand for særlig vurdering. Slik vi forstår bestemmelsen om eierforhold i vedtektene § 13, må meningen ha vært å markere et formelt eierskap til de anlegg som hver kommune la inn i samarbeidet ved etableringen, og som deretter ble tilført denne delen av virksomheten i tiden deretter. Ettersom verdiene ikke kunne brukes til annet havneformål, eller av den enkelte kommune

¹² Østgård (2015) s 247

til egne havneformål med mindre samarbeidet ble oppløst, vil vi videre anta at denne passusen kom inn av hensyn til forståelsen av klausulen om oppløsning av samarbeidet. Her fulgte det av vedtektene § 12 at hver kommune får disposisjonsretten til anlegg beliggende i kommunen. Denne bestemmelsen kan også ses i sammenheng med dagjeldende kommunelov § 27 om interkommunalt samarbeid. Etter § 27 skulle vedtekter for slikt samarbeid ha bestemmelser om blant annet uttreden eller oppløsning, og det fulgte av tredje ledd at ved uttreden skulle den enkelte kommune kunne ta med seg de verdiene som vedkommende hadde skutt inn.

5.2.3 Etablering av dagens interkommunale selskap i 1999

Det interkommunale samarbeidet mellom Haugesund og Karmøy om et felles havnevesen var etablert med hjemmel i dagjeldende havne- og farvannsloven § 12 og kommuneloven¹³ § 27 (tidligere § 29). Selskapet opptrådte utad i eget navn, disponerte egne midler, fastsatte selskapets budsjett og havnerådet hadde myndighet til å ansette og si opp havnesjefen. Basert på blant annet disse forholdene legger vi til grunn som klart at samarbeidet var å anse som et eget rettssubjekt, jf. blant annet Rt-1997-623.

Med vedtakelsen av ny lov interkommunale selskaper, som trådte i kraft 1. januar 2000, ble også kommuneloven § 27 endret, slik at det ikke lenger skulle være adgang til å inngå interkommunalt samarbeid som eget rettssubjekt etter denne bestemmelsen. Det ble derfor vedtatt regler om tilpassing i IKS-loven om at slike selskap/samarbeid måtte være organisert som interkommunalt selskap etter den nye loven innen fire år. Dette innebar at det interkommunale samarbeidet om havner mellom Haugesund og Karmøy fra 1992 måtte gjøres om som nevnt, uavhengig av om det skulle tas opp nye deltakere eller ikke. Det fulgte av IKS-loven § 40 tredje ledd at slik omorganisering kunne gjennomføres ved endringer i vedtektene for å komme i samsvar med loven. Videre fulgte det av fjerde og femte ledd at ved slik omorganisering ble virksomhetens eiendeler mv. overført til det interkommunale selskapet, og at omregistrering i grunnbok kunne gjøres ved navneendring:

Ved omorganisering av interkommunalt selskap etter bestemmelsene i denne paragraf, overføres selskapets eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser m.v., og forpliktelser til det interkommunale selskapet. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omorganiseringen skjer ved navneendring.

Slik vi forstår det, innebar etableringen av samarbeidet med de nye kommunene i 1999 at det etablerte samarbeidet ble videreført i «ny drakt» i form av omdanning til interkommunalt selskap, og samtidig ble de nye deltakerne invitert til være med. Dette innebærer at for de to opprinnelige deltakerne ble det etablerte samarbeidet videreført, og fra 1999 med nye deltakere. Dette kan også forklare hvorfor vedtektene fra 1999 viderefører blant annet bestemmelsen om at kommunene

¹³ LOV-1992-09-25-107

beholder eierskapet til de anleggene som stilles til disposisjon for virksomheten. Man videreførte den ordningen som var etablert med samarbeidet av 1992.

Dette spørsmålet henger nøye sammen med hvilket handlingsrom eierkommunene generelt har hatt over eiendom etablert ved havnevirksomhet. Vi forstår vedtektene fra 1992 slik at bestemmelsen om innskudd og deltakerkommunenenes eierskap må leses i sammenheng med resten av avtaleverket. Vedtektene fra 1992 regulerte ikke utdeling fra virksomheten, og det ga jo tidligere havne- og farvannslov heller ikke rom for i praksis. Et forslag om slik bestemmelse i selskapsavtalen ble som omtalt over tatt ut under forberedelsene i 1999. I 1999 ble følgelig ordningen fra 1992 videreført i stor grad.

Det går videre frem av disposisjonsavtalen at kommunene overlot disposisjonsretten over anlegg og eiendommer til havneselskapet for den interkommunale virksomheten

Slik vi forstår selskapsavtalen § 5 sammenholdt med disposisjonsavtalen, skulle den respektive kommune beholde eiendomsretten til de anlegg og eiendommer som var omfattet av disposisjonsavtalen. Spørsmålet er hva som var ment med dette. Ettersom bestemmelsen viderefører tilsvarende fra vedtektene av 1992, uten nærmere drøfting, er det naturlig å anta at hensikten var den samme som vi har tolket inn i vedtektene fra 1992.

En vesentlig forskjell fra 1992 er at verdiene som ble stilt til disposisjon for selskapet som omdannet i 1999 ikke på samme måte som tidligere ble holdt atskilt i selskapets regnskaper basert på hvilken kommune som hadde foretatt innskuddet. I den nye selskapsavtalen av 2009 er ikke klausulen om at kommunene beholder eierskap til anlegg og eiendom videreført. Vi kommer tilbake til betydningen av dette under.

5.2.4 Endring av selskapsavtalen i 2009

I 2009 ble det gjennomført flere endringer i selskapsavtalen. Når det gjelder selskapsavtalen § 5, ble den endret slik at bestemmelsen om at deltakerkommunene beholder eiendomsretten til de anleggene som overlates selskapet, ble fjernet. Som redegjort for under punkt 4, inneholder dokumentene fra behandlingen av endringene i Havnerådet og de respektive kommunestyrene i Haugesund og Karmøy ingenting om bakgrunnen for endringen av denne bestemmelsen. I saksframlegget for Haugesund kommunestyret er endringen i § 5 omtalt som en «*redaksjonell endring*». Ifølge tidligere leder av havnestyret, John Kongshavn, tok endringen sikte på å bringe selskapsavtalen i samsvar med det som var de reelle forholdene, nemlig at de kaianleggene som var overlatt til selskapet tilhørte havnekassen og dermed noe som hørte under selskapets ansvar å forvalte.

Dokumentasjonen vi har fått tilgang til, tyder på at endringen av selskapsavtalen i 2009 ikke tok sikte på å gjøre realitetsendringer.

5.2.5 Salg av eiendom – praksis

Vi har fått oversendt dokumentasjon for en del disposisjoner over eiendom i tiden etter etableringen av Karmsund Havn IKS (se oversikt inntatt i vedlegg 1). Disse disposisjonene kaster etter vårt syn

lys over hvordan havneselskapets disposisjonsrett har vært forstått og praktisert mellom deltakerkommunene og selskapet, og dermed også hvordan de samme har tolket det selskapsrettslige og eiendomsrettslige forholdet.

Vi skal ikke gå nærmere gjennom hver enkelt disposisjon, men viser til vedlegg 1 for en oversikt over hvilke disposisjoner det dreier seg om.

Den mottatte dokumentasjonen viser at en rekke eiendommer som Karmsund Havn IKS har disponert er solgt i perioden 1999 -2019. Salgsprosessene synes gjennomført slik at dersom kommunen har hatt hjemmel til den aktuelle eiendom, har det vært innhentet formell godkjenning av salget, men Karmsund Havn IKS har stått for prosessen og har mottatt salgssummen. Dersom hjemmelen til den aktuelle eiendommen har stått på tidligere Kopervik og Karmøy havnevesen, som endret til Karmsund Havn IKS, har man ikke sett det nødvendig å innhente formell godkjenning, og saken har vært behandlet i selskapets eierorgan i henhold til selskapsavtalen. I alle tilfeller er salgssummene benyttet til utvikling av havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS.

Når det gjelder salget av tre eiendommer i forbindelse med oppgradering av Stangelandsvågen, er vi bed om å vurdere enkelte forhold knyttet til disse disposisjonene særskilt. Det vises til vår vurdering i punkt 7.

5.3 Spørsmål om Karmsund Havn IKS hadde rett til å selge de aktuelle eiendommene

Spørsmålet er om Karmsund Havn IKS hadde rett til å selge eiendommene på Kopervik havn i 2019 og benytte salgssummen til investeringer i den interkommunale havnevirksomheten. Slik vi forstår det, er det hevdet at kommunen hadde rett til å kreve å få realisert eiendommene selv og benytte salgssummen til sine kommunale formål, alternativt havneformål.

Slik vi forstår selskapsavtalen av 1999¹⁴, og som endret i 2009, sammenholdt med forhistorien til etableringen av selskapet og etterfølgende praktisering, synes det klart at det har vært meningen at det interkommunale selskapet skulle disponere over alle anlegg mv. som hørte til havnevirksomheten mellom de to opprinnelige kommunene da selskapet ble etablert i 1999, og alle verdier som i 1999 ble stilt til disposisjon for virksomheten. Vi forstår den opprinnelige klausulen i selskapsavtalen § 5 om at kommunene beholdt eierskapet slik at den eneste praktiske betydningen av denne var at det ikke skulle gjøres endringer i hjemmelsforholdene slik de var etablert da samarbeidet kom i stand. Dokumentavgift ville ikke pådras ved endring som følge av omdanningen av samarbeidet etter kommuneloven § 27 til interkommunalt selskap, men det er ikke opplagt at dette unntaket ville gjelde for innskudd av eiendom fra nye deltakere. At denne klausulen ble tatt ut av selskapsavtalen uten nærmere diskusjon i 2009 indikerer også at den har hatt mest historisk betydning med hensyn til hvem som hadde skutt inn hva, også sett i forhold til bestemmelsen om oppløsning.

Det var klart at uansett hva som var bestemt om eierforholdene i selskapsdokumentene, kunne hverken den kommunale eieren eller havneselskapet bruke realiserede midler fra eiendomssalg til andre formål enn havn. Så lenge selskapet og virksomheten bestod, ville spørsmålet om retten til å

¹⁴ Vedlegg ii B – Selskapsavtale 1999 (002)

bruke realiserte midler fra salg av eiendom bare handle om midlene skulle investeres i kommunens egen havnevirksomhet eller i det interkommunale samarbeides havnevirksomhet. Etter det opplyste, har ikke deltakerkommunene i Karmsund Havn IKS ført egne regnskap for havnevirksomhet eller holdt havnemidler atskilt fra andre kommunale midler etter at det interkommunale samarbeidet ble opprettet. Det synes dermed klart at deltakerkommunene ikke har vært engasjert i annen havnevirksomhet siden stiftelsen, noe også selskapsavtalen 1999 § 17 var til hinder for.

Det siste tilsier at det heller ikke ville være aktuelt for deltakerkommunene å benytte havnemidler som hører til deres eierskap til andre havneformål enn det som faller inn under det interkommunale selskapets virksomhet. I selskapsavtalen av 2018¹⁵ er denne bestemmelsen erstattet med ny § 18, som ikke lenger setter et forbud mot å drive konkurrerende virksomhet, men bestemmer at dersom kommunene planlegger virksomhet som kan komme i strid med selskapets formål, jf. § 3, skal det innledes en dialog om dette. Ingen av deltakerkommunene har etter det opplyste innledet slik dialog.

Av havne- og farvannslovens rammer var det under hele perioden fram til 2020 klart at alle verdier som var etablert ved havnevirksomhet måtte benyttes til havneformål. Selskapsforholdet tilsa at alle slike verdier måtte benyttes til havneformål i det interkommunale selskapet. Deltakerkommunene hadde ingen rett til uttak etter selskapsavtalen. Dersom de skulle ha ønsket å hente ut midler fra selskapet, måtte det ha skjedd etter alminnelige selskapsrettslige regler i henhold til lov om interkommunale selskap, forutsatt at ikke selskapsavtalen ble ansett å være til hinder for dette. Imidlertid måtte uansett alle uttak i så fall bli benyttet til havneformål, og her i det interkommunale selskapet.

Vi kan følgelig ikke se at det er grunnlag for å hevde at Karmøy kommune som deltakerkommune i Karmsund Havn IKS kunne krevd å få tilbake eierskapet til eiendommer eid av Kopervik Havnevesen og Karmøy Havnevesen og disponert inntekter av salg fritt, eller til egne havnformål. Vi kan ikke se at selskapsforholdet gir noen av deltakerkommunene rett til ensidig å trekke ut enkelteiendommer fra havnevirksomheten og disponere rettslig over disse ved salg. Det følger etter vårt syn av selskapsforholdet at så lenge havnevirksomheten i Karmsund Havn IKS består, har selskapet disposisjonsrett til de anlegg og eiendommer som er lagt til selskapet, herunder det som er videreført fra det opprinnelige samarbeidet mellom Karmøy og Haugesund. En annen sak er hva som ville gjelde ved oppløsning av selskapet, men det er ikke tema for denne vurderingen.

Det bør nevnes at etter havne- og farvannsloven av 2019, som trådte i kraft 1.1.2020, kan det foretas utdeling fra kommunal havnevirksomhet, og eierkommunene kan benytte de midler som hentes ut til andre formål enn havneformål. Men dette endrer selvsagt ikke at dersom havnevirksomheten er etablert i et samarbeid med andre, vil jo ikke en enkeltdeltaker i slikt samarbeid ensidig kunne hente ut igjen verdier som er skutt inn i selskapet. Utdeling fra et kommunalt havneselskap organisert som interkommunalt selskap må for det første følge de selskapsrettslige regler og saksbehandling, og kan for det andre bare foretas så langt vilkårene i havne- og farvannsloven av 2019 er oppfylt. Slik utdeling kan etter den nye loven foretas dersom *«det er avsatt tilstrekkelig midler til drift og*

¹⁵ Vedlegg 11 – Selskapsvedtekter Karmsund Havn IKS pr. 19.06.2018

vedlikehold av havn, samt midler til investeringer direkte knyttet til tjenesteyting rettet mot fartøy, gods- og passasjerhåndtering.» (§ 32 tredje ledd).

6 Endring av hjemmel til eiendommer registrert på henholdsvis Kopervik og Karmøy Havnevesen

6.1 Problemstilling

Som omtalt over, besørget Karmsund Havn IKS overføring av hjemmel for eiendommer opprinnelig registrert på Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen til seg i 2017. Dette ble gjennomført ved en navneendring i grunnboken, ikke en formell hjemmelsoverføring. Begrunnelsen for dette var at Karmsund Havn IKS ble sett som en videreføring av tidligere Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen, og følgelig ikke ny eier.

Vi er bedt om å vurdere følgende spørsmål knyttet til dette:

- 1. Var Karmsund Havns overføring av hjemmel for eiendommer tilhørende Karmøy havnevesen og Kopervik havnevesen i 2017 i strid med selskapets vedtekter/selskapsavtale?*
- 2. Hadde Karmsund Havn IKS rett til å overføre hjemmelen fra Kopervik Havnevesen og Karmøy Havnevesen i tråd med regelverk, herunder havne – og farvannslovens regler om havnekassen (jfr. lov om havner av farvann av 08. juni 1984 nr. 51 §23)?*

I tilleggssbestilling 27. mai er vi bedt om å vurdere følgende spørsmål i tillegg til de over:

Hvilke samtykker er nødvendig, finnes og er lagt til grunn for overføring av hjemmel for eiendommer?

Er dokumentasjon som er gitt Kartverket av Karmsund Havn som grunnlag for å være hjemmelshaver for eiendommer tilstrekkelig/fullstendig?

De to første spørsmålene dreier seg om det var noe rettslig til hinder for at hjemmelen for eiendommer registrert på Karmøy Havnevesen og Kopervik Havnevesen ble overført til Karmsund Havn IKS, enten etter selskapsavtalen eller annet regelverk, herunder havne- og farvannsloven som gjaldt da overføringen skjedde. Disse spørsmålene vil bli behandlet samlet under punkt 6.3. Det første tilleggsspørsmålet henger langt på vei sammen med de to første spørsmålene, og vil også bli behandlet i punkt 6.3. Det siste tilleggsspørsmålet gjelder spørsmålet om Karmsund Havn IKS sendte tilstrekkelig informasjon til Kartverket, og vil bli vurdert i punkt 6.4.

6.2 Kort om reglene for tinglysing av eiendomsforhold

Tinglysning av eiendomsforhold sikrer legitimasjon for eierskap overfor tredjeperson, jf. tinglysingsloven¹⁶ §§ 20 og 27. Imidlertid endrer ikke tinglysningen og oppføringen av hjemmelshaver i grunnboken det underliggende rettsforholdet mellom de opprinnelige partene, selv

¹⁶ LOV-1935-06-07-2

om det tinglyste ikke stemmer med dette. Dette innebærer at dersom Karmøy kommune er rette eier av eiendom som disponeres av Karmsund Havn IKS, får ikke selskapet noen bedre rett til eiendommene fordi om hjemmelen tinglyses på selskapet. Det avgjørende mellom partene er uansett hva det underliggende rettsforholdet mellom partene tilsier.

Tinglysingsregisteret er først og fremst av privatrettslig betydning. Det stilles ikke krav om tinglysing ved erverv av fast eiendom, men det er frivillig. Tinglysing gir rettsvern overfor tredje-personer ved at eiendomsretten ikke kan utslettes eller forringes i verdi gjennom disposisjoner fra andre.

For at en hjemmelsoverføring skal godtas må det gjelde rettsstiftelse som har gjenstand i fast eiendom jf. tinglysingsloven § 12. Ved frivillig overdragelse av fast eiendom kreves at utstederen av skjøtet har grunnbokshjemmel, eventuelt at den som er hjemmelshaver i grunnboken gir samtykke til tinglysingen jf. tinglysingsloven § 13.

Det skal benyttes et standardisert oppsett for skjøte fastsatt av Statens kartverk jf. tinglysingsforskriften § 2. Ved skjøte som ikke er utstedt av offentlig myndighet, skal underskrift bevitnes jf. tinglysingsforskrift § 3 tredje ledd jf. tinglysingsloven § 17. Tinglysning kan ellers nektes dersom et dokument er så utydelig eller uklart at det er tvilsomt hva som skal føres inn jf. 8. Ved tinglysning påløper et tinglysningsgebyr jf. tinglysingsloven § 12b og dokumentavgift jf. dokumentavgiftsloven § 6.

Det følger av overgangsreglene i IKS-loven at ved omorganisering til et interkommunalt selskap etter IKS-loven¹⁷ fra et interkommunalt selskap ved en annen selskapsstruktur den angitte tidsperiode, ble eiendeler, rettigheter og forpliktelser overført til det nye interkommunale selskapet jf. IKS-loven § 40 og § 41. Omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omorganiseringen ville ikke regnes som en hjemmelsoverføring, men en navneendring jf. IKS-loven § 40 og § 41 siste ledd. Denne overgangsregelen løp som nevnt ut etter fire år fra lovens ikrafttredelse. Dersom ikke innføringen i grunnboken er blitt endret ved slik omorganisering, må fremgangsmåten etter tinglysningsloven § 14 følges. Det følger av tinglysningsloven § 14 første og andre ledd at

Grunnbokshjemmel som eier har bare den grunnboken utpeker som eier eller som godtgjør at rådigheten er gått over til ham ved eierens død.

For at et dokument skal gi grunnbokshjemmel med hensyn til eiendomsretten, må det enten gi uttrykk for et ubetinget eiendomservhverv, eller det må være tinglyst bevis for eller være en vitterlig kjensgjerning at den betingelse som erhvervet er gjort avhengig av, er oppfylt.

Hjemmelsforhold kan som det framgår endres dersom det kan fremlegges dokumentasjon som gjør at eiendomsforholdet kan anses som en kjensgjerning.

¹⁷ LOV-1999-01-29-6

6.3 Hadde Karmsund Havn IKS rett til å be om overføring av hjemmel på de aktuelle eiendommene?

Karmsund Havn IKS sendte brev til Kartverket den 11. oktober 2017, med erklæring om å endre hvem som stod oppført som hjemmelshaver for en rekke eiendommer. Det ble bedt om at hjemmelshaver i grunnboken ble endret fra henholdsvis Kopervik og Karmøy havnevesen til Karmsund Havn IKS. Det ble ikke gjort gjeldene at det var snakk om en reell eiendomsoverføring, men en opprydding som skulle gjøre at de formelle forholdene stemte overens med de faktiske eierforhold. Bakgrunnen for denne forespørselen var at Karmsund Havn IKS skulle slippe å sannsynliggjøre eierskap for hver enkelt eiendom som eventuelt skulle avhendes.

Det må først vurderes om selskapsavtalen eller andre selskapsrettslige grunnlag tilsier at deltakerkommunene skulle beholde den formelle hjemmelen til de aktuelle eiendommene. I dette tilfelle ville det i så fall bety at det var Karmøy kommune som skulle hatt den formelle hjemmelen til de omtalte eiendommene.

Vi har ikke funnet noe i selskapsgrunnlaget som direkte regulerer om deltakerkommunene eller havneselskapet skal ha formell hjemmel til de eiendommene selskapet disponerer for sin virksomhet. Historien viser tvert om at eiendommer har vært registrert med hjemmel dels på eierkommunene, dels på det tidligere havnevesenet. Det siste har antakelig også sammenheng med at dette var mulig i grunnboken, selv om den enkelte kommunes havnevesen var en del av kommunen. Dette selv om havnevesenets midler, havnekassen, ikke skulle blandes med kommunens øvrige midler, og kun disponeres særskilt til havneformål.

Som omtalt i punkt 4 om sakens bakgrunn, ble den etablerte havnekapitalen i Karmøy Havnevesen videreført inn i det nye interkommunale selskapet i 1999. De nye deltakerkommunene la inn sine anlegg og eiendommer som skulle høre til selskapets disposisjonsrett. Vi kan som nevnt ikke se av dokumentene at det var noen omtale av om hjemmelen til de aktuelle eiendommene skulle registreres eller beholdes registrert på den kommune som hadde skutt midlene inn, eller som – for Karmøys og Haugesunds del – ble videreført i det nye selskapet. Heller ikke Karmøy kommune hevdet at hjemmelen for eiendommer som var registrert med hjemmel på de gamle havnevesenene måtte endres til kommunen.

Vi forstår det slik at ettersom det uansett var presisert i selskapsavtalen av 1999 § 5, som i den tidligere avtalen mellom Karmøy og Haugesund, at kommunene beholdt eierskapet til det som ble stilt til disposisjon, ville det ikke ha noe å si om hjemmelen var registrert på selskapet eller kommunene. Vi kan med andre ord ikke se at hjemmelsforholdet i seg selv skulle ha noe å si for disposisjonsretten for havneselskapet.

Den gjennomførte hjemmelsoverføringen ga Karmsund Havn IKS legitimasjon etter grunnboken til å disponere over eiendommene som hjemmelshaver i forhold til tredjeperson. Ettersom Karmsund Havn IKS var en selskapsrettslig omdanning av det tidligere interkommunale samarbeidet, var dette også den naturlige endring av hjemmel ved navneendring overfor tinglysningsmyndighetene.

At Karmsund Havn IKS oppfattet det slik at eiendom som var registrert under de tidligere samarbeidene havnevesen naturlig måtte endres til å registreres på det nye selskapet, antar vi har sammenheng med at dette selskapet var en fortsettelse av det etablerte interkommunale samarbeidet mellom de to opprinnelige kommunene, og at den der etablerte kapitalen ble videreført til det nye selskapet. Ettersom de opprinnelige havnevesenene som hjemmelen var registrert på ikke lenger fantes, ville det være en naturlig slutning at endringen kunne gjennomføres som en navneendring i grunnboken, fordi Karmsund Havn IKS ble sett som en fortsettelse av de tidligere hjemmels-haverne. Som nevnt over, var også Karmsund Havn IKS organisatorisk en fortsettelse av de to nevnte, og følgelig også den som overfor Statens kartverk kunne be om navneendring. Vi vil anta at det ikke hadde vært like opplagt for Karmøy kommune å få overført hjemmelen til disse aktuelle eiendommene til seg bare ved navneendring, men at det i så fall måtte vært gjennomført en formell overdragelse av hjemmel, med utløsning av dokumentavgift.

Uansett endringen i hva som var tinglyst, ville det underliggende eierforholdet til eiendommene bestå i forholdet mellom havneselskapet og deltakerkommunen. Det avgjørende spørsmålet ville uansett være om Karmsund Havn IKS ville ha rett til å selge eiendommene, og uten forutgående samtykke fra kommunen. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag for å hevde at overføring av hjemmel ved navneendring til de aktuelle eiendommene var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra deltakerkommunene. Vi kan heller ikke se at denne disposisjonen var i strid med havne- og farvannslovens dagjeldende regler om havnekapital (havnekaske). Tvert om ville en slik disposisjon være egnet til å sikre at havnevirksomhetens midler ble benyttet til havneformål, som det nevnte regelverk tilsa at det skulle.

Det sentrale spørsmålet er som nevnt etter vårt syn ikke om hjemmelen til de aktuelle eiendommene kunne endres, men hvilken rett havneselskapet har hatt til å selge slike eiendommer, og til å disponere over salgssummen. Se nærmere om dette under punkt 5.3.

6.4 Krav til dokumentasjon

Slik vi forstår det, ble endringen av hjemmel fra de tidligere havnevesen til Karmsund Havn IKS endret med hjemmel i tinglysingsloven § 14. Som nevnt kunne dette vært gjennomført som ledd i omorganiseringen i 1999, jf. overgangsbestemmelsen i IKS-loven § 40. Kravet til endring etter tinglysingsloven § 14 er enkelt sagt at det må dokumenteres eller vises som utvilsomt at vedkommende som ber om å få endret hjemmel er riktig hjemmelshaver. Brevet fra Karmsund Havn IKS til Statens Kartverk om endring av hjemmel redegjør for at selskapet er en videreføring av de tidligere rettssubjektene, at de har samme organisasjonsnummer, og beskriver hvilke eiendommer dette gjelder. Det er opp til Statens Kartverk å bedømme om den framlagte dokumentasjon vil være tilfredsstillende for å oppfylle kravene etter § 14.

7 Disposisjoner knyttet til oppdragering av Stangelandsvågen

Vi er bedt om å vurdere enkelte forhold knyttet til Karmsund Havns involvering i oppgraderingen av småbåthavnen i Stangelandsvågen. I e-post 27. mai 2021 er det gitt følgende beskrivelse av problemstillingen:

I saksfremlegg i Karmøy kommune (vedlegg 17), ble det vedtatt salg av tre eiendommer som skulle finansiere oppgradering av Stangelandsvågen. Av vedlegg til saksfremlegget (Vedlegg 23 i vår mappe delt med dere- vedlagt her og kalt «Rehab Stangelandsvågen») fremgår det at for to av eiendommene var hjemmelen tilhørende Karmøy og Kopervik havnevesen. Den siste eiendommen var eid av Karmøy kommune. Ytterligere finansiering skulle dekkes av Karmsund Havn IKS. Det ønskes derfor en avklaring på om bruk av havnekassens midler til finansiering av oppgraderingen av Stangelandsvågen var i strid med havne – og farvannsloven.

Vi oppfatter at det som skal vurderes er om bruk av havnekassens midler til finansiering av oppgradering av småbåthavnen i Stangelandsvågen var i strid med havne- og farvannsloven 2009 § 48. Det er opplyst i saksframlegget fra rådmannen i Karmøy kommune at finansieringen av oppgraderingen skulle skje ved salg av tre eiendommer som opprinnelig var ervervet ved havnekassens midler. Selve småbåthavnen skulle tilbakeføres til kommunen vederlagsfritt, så vidt vi skjønner.

Det synes ikke tvilsomt at de tre aktuelle eiendommene som skulle selges samt småbåthavnen var en del av havnekapitalen. Disponeringen over havnekapitalen måtte derfor skje innenfor rammene av havne- og farvannsloven § 48 første ledd, som slo fast at:

Havnekapitalen kan ikke nyttes til andre formål enn havnevirkksomhet, herunder drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling, samt utøvelse av offentlig myndighet etter bestemmelser i eller i medhold av loven her og tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjoområder.

Bestemmelsen inneholdt et forbud mot å benytte havnekapitalen til andre formål enn de loven listet opp. Havnekapitalen er en dynamisk formuesmasse som kan endres ved kjøp, salg, makebytte osv. Men alle verdier som trer istedenfor opprinnelig formuesmasse vil fortsette å være en del av havnekapitalen. Dette betyr også at den enkelte deltakerkommune ikke kan frigjøre midler til andre formål enn havn, for eksempel ved å trekke ut eiendom som tilhører havnekapitalen, med mindre det betales markedspris og midlene benyttes i samsvar med havne- og farvannsloven.

Formålet med bestemmelsen er å sikre opprettholdelse, drift, investeringer og utvikling av havnene.

Det er på det rene at selv om de tre eiendommene som havneselskapet disponerte opprinnelig var ervervet gjennom bruk av havnekassens midler, var de på det aktuelle tidspunktet i 2013 «uten bruksverdi» for havnevirkksomheten. Flere andre eiendommer i tilknytning til småbåtanlegget hadde heller ikke lenger bruksverdi for havneselskapet, og det ble vurdert som lite hensiktsmessig at havneselskapet skulle stå for drift og vedlikehold av en småbåthavn. Det ble vurdert at dette først og fremst ville ha en utgiftsside for havneselskapet. Vi har ikke mottatt dokumenter som viser kjøpesum for de aktuelle eiendommene og videre bruk av disse midlene, men legger til grunn at midlene fra salgene er benyttet til oppgraderingen av småbåthavnen som forutsatt i saksframlegget til Karmøy kommune. Vi legger også til grunn at småbåthavnen ble tilbakeført til kommunen som forutsatt.

Disposisjonene som ble foretatt i forbindelse med oppgraderingen av småbåthavnen synes, fra havneselskapets side, begrunnet dels i at småbåthavnen og de omkringliggende eiendommene var uten bruksverdi for selskapet, og dels at ansvaret for småbåthavnen først og fremst medførte kostnader for selskapet. Rent økonomisk synes disposisjonene ikke å ha forringet havnekapitalen, snarere tvert imot. I så måte synes ikke disposisjonene å stå i strid med formålet bak havne- og farvannsloven § 48. Det kan også stilles spørsmål ved om småbåthavnen og de omkringliggende eiendommene egentlig burde hørt til havnekapitalen, jf. havne- og farvannsloven § 47. Vi antar at disposisjonene i forbindelse med oppgraderingen av småbåthavnen også kan ses i lys av arbeidet med å rydde opp i eiendomsporteføljen til havneselskapet.

Selv om disposisjonene ikke synes å ha forringet havnekapitalen, men tvert om var ledd i en omstrukturering for å bli kvitt ansvar og kostnader som ble ansett havneselskapet uvedkommende, er det likevel klart at midler tilhørende havnekassen har vært benyttet til andre formål enn de som er opplistet i havne- og farvannsloven § 48 første ledd. Havneselskapet skulle derfor antakelig ha innhentet tillatelse fra departementet etter havne- og farvannsloven § 48 tredje ledd.