DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 75

(2007–2008)

Om lov om havner og farvann

Innhold

1	**Hovedinnhold i proposisjonen**	7
1.1	Innledning og sammendrag	7
2	**Bakgrunnen for lovforslaget**	9
2.1	Havnelovutvalget, Nasjonal transportplan, «havneprosjektet» mv.	9
2.1.1	Havnelovutvalget	9
2.1.2	Nasjonal transportplan, «havneprosjektet» mv.	9
2.2	Høring	9
2.2.1	Generelt om høringen	9
2.2.2	Høringsinstansene	10
2.2.3	Særlig om Econ-rapporten	12
2.2.4	Behov for ytterligere utredning	12
3	**Utviklingstrekk og rammebetingelser for havner og farleder**	14
3.1	En moderne politikk for havner og sjøtransport	14
3.1.1	Generelle rammebetingelser og utviklingstrekk	14
3.1.2	Særlig om Nasjonal transportplan (NTP)	14
3.1.3	Havneprosjektet, NTP 2006–2015 og NTP 2010–2019	15
3.1.4	Modeller for havne- og infrastruktursamarbeid	16
3.1.5	Dagens finansieringsmodell for offentlig havnevirksomhet	16
3.1.6	Utfordringer ved finansieringsmodellen	16
3.1.7	Alternative modeller for finansiering og eierskap i havnesektoren	17
3.1.8	Behovet for ny lovregulering av havnevirksomheten	17
3.2	Noen utviklingstrekk på farvannssektoren	18
3.3	Virkemidler til rådighet	19
4	**Lovtekniske spørsmål og forholdet til annet lovverk**	21
4.1	En eller to lover	21
4.2	Havne- og farvannslovens plass i lovstrukturen	21
4.2.1	Losloven	21
4.2.2	Plan- og bygningsloven	21
4.2.3	Sjøloven	21
4.2.4	Forurensningsloven	22
4.2.5	Svalbardmiljøloven	22
4.2.6	Kommuneloven	22
4.2.7	Skipsikkerhetsloven	22
5	**Gjeldende rett**	23
5.1	Nærmere om lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv.	23
6	**Nordisk rett**	27
6.1	Sverige	27
6.1.1	Havner	27
6.1.2	Farvann	27
6.2	Danmark	28
6.2.1	Havner	28
6.2.2	Farvann	28
6.3	Finland	28
6.3.1	Havner	28
6.3.2	Farvann	29
7	**Internasjonalt regelverk og samarbeid**	30
7.1	Innledning	30
7.2	FNs sjøfartsorganisasjon IMO	30
7.3	EU – Den europeiske union	30
7.3.1	Havn og sjøtransport	30
7.3.2	Farvann og sjøsikkerhet	31
7.3.3	Sentrale forordninger, direktiv og samarbeid med betydning for havner og farvann	31
8	**Lovens formål, virkeområde og definisjoner**	33
8.1	Lovens formål	33
8.1.1	Gjeldende rett	33
8.1.2	Forslaget i høringsnotatet	33
8.1.3	Høringsinstansenes syn	33
8.1.4	Departementets vurdering	34
8.2	Geografisk virkeområde	35
8.2.1	Gjeldende rett	35
8.2.2	Forslaget i høringsnotatet	35
8.2.3	Høringsinstansenes syn	36
8.2.4	Departementets vurdering	36
8.3	Definisjoner	37
8.3.1	Gjeldende rett	37
8.3.2	Forslaget i høringsnotatet	37
8.3.3	Høringsinstansenes syn	37
8.3.4	Departementets vurdering	38

9 Ansvar og myndighet etter loven 39
9.1 Geografisk fordeling av ansvar og myndighet – Havnedistriktet 39
9.1.1 Gjeldende rett 39
9.1.2 Forslaget i høringsnotatet 39
9.1.3 Høringsinstansenes syn 40
9.1.4 Departementets vurdering 40
9.2 Materiell kompetansefordeling mellom stat og kommune 41
9.2.1 Gjeldende rett 41
9.2.2 Forslaget i høringsnotatet 42
9.2.3 Høringsinstansenes syn 42
9.2.4 Departementets vurdering 44

10 Rådet for kystsikkerhet og beredskap 46
10.1 Forslaget i høringsnotatet 46
10.2 Høringsinstansenes syn 47
10.3 Departementets vurdering 47

11 Farvann og bruk av farvann 48
11.1 Sjøfarendes plikter i farvannet 48
11.1.1 Gjeldende rett 48
11.1.2 Forslaget i høringsnotatet 48
11.1.3 Høringsinstansenes syn 48
11.1.4 Departementets vurdering 49
11.2 Regulering av og ansvar for farledene 50
11.2.1 Gjeldende rett 50
11.2.2 Forslaget i høringsnotatet 50
11.2.3 Høringsinstansenes syn 50
11.2.4 Departementets vurdering 51
11.3 Trafikkregulering og orden i farvannet. Meldeplikter 52
11.3.1 Gjeldende rett 52
11.3.2 Forslaget i høringsnotatet 53
11.3.3 Høringsinstansenes syn 54
11.3.4 Departementets vurdering 54
11.4 Trafikkovervåkning og kontroll 54
11.4.1 Gjeldende rett 54
11.4.2 Forslaget i høringsnotatet 55
11.4.3 Høringsinstansenes syn 55
11.4.4 Departementets vurdering 56
11.5 Navigasjonsveiledning 56
11.5.1 Gjeldende rett 56
11.5.2 Forslaget i høringsnotatet 56
11.5.3 Høringsinstansenes syn 57
11.5.4 Departementets vurdering 57

12 Finansiering av farvanns-forvaltningen 59
12.1 Statlige gebyrer og avgifter 59
12.1.1 Gjeldende rett 59
12.1.2 Forslaget i høringsnotatet 59
12.1.3 Høringsinstansenes syn 59
12.1.4 Departementets vurdering 59
12.2 Kommunal avgift 60
12.2.1 Gjeldende rett 60
12.2.2 Forslaget i høringsnotatet 60
12.2.3 Høringsinstansenes syn 60
12.2.4 Departementets vurdering 61

13 Tillatelse og krav til tiltak 63
13.1 Alminnelige krav til tiltak 63
13.1.1 Gjeldende rett 63
13.1.2 Forslaget i høringsnotatet 63
13.1.3 Høringsinstansenes syn 63
13.1.4 Departementets vurdering 63
13.2 Tiltak som krever tillatelse 63
13.2.1 Gjeldende rett 63
13.2.2 Forslaget i høringsnotatet 64
13.2.2.1 Behov for tillatelse 64
13.2.2.2 Kriterier for plikt til å innhente tillatelse 65
13.2.2.3 Kriterier for tildeling av tillatelse 65
13.2.2.4 Tillatelsesmyndighet 66
13.2.3 Høringsinstansenes syn 66
13.2.4 Departementets vurdering 66
13.3 Kriterier for og vilkår i tillatelse. Pålegg om forhåndsundersøkelse 68
13.3.1 Gjeldende rett 68
13.3.2 Forslaget i høringsnotatet 68
13.3.2.1 Adgangen til å stille vilkår 68
13.3.2.2 Pålegg om forhåndsundersøkelse 68
13.3.3 Høringsinstansenes syn 68
13.3.4 Departementets vurdering 69
13.4 Beskyttelse av bestemte områder 69
13.4.1 Forslaget i høringsnotatet 69
13.4.2 Høringsinstansenes syn 69
13.4.3 Departementets vurdering 70
13.5 Bortfall av tillatelse 70
13.5.1 Gjeldende rett 70
13.5.2 Forslaget i høringsnotatet 70
13.5.3 Høringsinstansenes syn 71
13.5.4 Departementets vurdering 71
13.6 Samordning av myndighet 71
13.6.1 Gjeldende rett 71
13.6.2 Forslaget i høringsnotatet 71
13.6.3 Høringsinstansenes syn 71
13.6.4 Departementets vurdering 72

14 Tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet 73
14.1 Forbud mot å volde fare, skade eller ulempe i farvannet 73
14.1.1 Gjeldende rett 73
14.1.2 Forslaget i høringsnotatet 73
14.1.3 Høringsinstansenes syn 73
14.1.4 Departementets vurdering 73

14.2 Avvergings- og avbøtingsplikt 74
14.2.1 Gjeldende rett 74
14.2.2 Forslaget i høringsnotatet 74
14.2.3 Høringsinstansenes syn 75
14.2.4 Departementets vurdering 75
14.3 Vrakfjerningsplikt 76
14.3.1 Gjeldende rett 76
14.3.2 Forslaget i høringsnotatet 77
14.3.3 Høringsinstansenes syn 78
14.3.4 Departementets vurdering 78
14.4 Direkte gjennomføring 79
14.4.1 Gjeldende rett 79
14.4.2 Forslaget i høringsnotatet 79
14.4.3 Høringsinstansenes syn 79
14.4.4 Departementets vurdering 79
14.5 Bruk av tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak 80
14.5.1 Gjeldende rett 80
14.5.2 Forslaget i høringsnotatet 80
14.5.3 Høringsinstansenes syn 80
14.5.4 Departementets vurdering 80
14.6 Tiltak overfor fartøy i fare 81
14.6.1 Gjeldende rett 81
14.6.2 Forslaget i høringsnotatet 81
14.6.3 Høringsinstansenes syn 83
14.6.4 Departementets vurdering 84

15 Statlig transportplanlegging etter plan- og bygningsloven 87
15.1 Gjeldende rett 87
15.2 Forslaget i høringsnotatet mv. 87
15.2.1 Om sjøtransportens behov og kryssende interesser i kystsonen . . 87
15.2.2 Kort om ulike reguleringer i kystsonen 87
15.2.3 Generelt om forholdet til plan- og bygningsloven 88
15.2.4 Om behovet for å gi Kystverket plankompetanse etter plan- og bygningsloven § 9–4 89
15.2.5 Planlovutvalgets forslag til endring av plan- og bygningsloven § 9–4 mv. 89
15.3 Høringsinstansenes syn 89
15.4 Departementets vurdering 90

16 Alminnelige regler om havner . . 92
16.1 Adgangen til havner 92
16.1.1 Gjeldende rett 92
16.1.2 Forslaget i høringsnotatet 92
16.1.3 Høringsinstansenes syn 93
16.1.4 Departementets vurdering 94
16.2 Drift og vedlikehold av havner mv.. 96
16.2.1 Gjeldende rett 96
16.2.2 Forslaget i høringsnotatet 96
16.2.3 Høringsinstansenes syn 96
16.2.4 Departementets vurdering 97
16.3 Ordensforskrifter i havner og farvann 97
16.3.1 Gjeldende rett 97
16.3.2 Forslaget i høringsnotatet 98
16.3.3 Høringsinstansenes syn 98
16.3.4 Departementets vurdering 99
16.4 Prising av havnetjenester 100
16.4.1 Gjeldende rett 100
16.4.2 Forslaget i høringsnotatet 100
16.4.3 Høringsinstansenes syn 100
16.4.4 Departementets vurdering 101
16.5 Sikkerhet og terrorberedskap 103
16.5.1 Gjeldende rett 103
16.5.2 Forslaget i høringsnotatet 103
16.5.3 Høringsinstansenes syn 103
16.5.4 Departementets vurdering 103

17 Havnevirksomheten 104
17.1 Virkeområde for reglene om havnevirksomheten 104
17.1.1 Gjeldende rett 104
17.1.2 Forslaget i høringsnotatet 104
17.1.3 Høringsinstansenes syn 104
17.1.4 Departementets vurdering 104
17.2 Organisering av kommunale havner 105
17.2.1 Gjeldende rett 105
17.2.2 Forslaget i høringsnotatet 106
17.2.3 Høringsinstansenes syn 106
17.2.4 Departementets vurdering 107
17.2.4.1 Generelt om organisasjonsfrihet . . 107
17.2.4.2 Avskaffelse av obligatoriske representanter i havnestyrene 107
17.3 Særlige utpekte havner 108
17.3.1 Gjeldende rett 108
17.3.2 Forslaget i høringsnotatet 108
17.3.3 Høringsinstansenes syn 109
17.3.4 Departementets vurdering 111
17.4 Havnekapitalen og eierskap 112
17.4.1 Gjeldende rett 112
17.4.1.1 Havnekassen 112
17.4.1.2 Nærmere om forvaltningen av havnekassen og begrensningen til havneformål 113
17.4.2 Forslaget i høringsbrevet om modeller for regulering av havnekassen og eierskap 114
17.4.2.1 Innledning 114
17.4.2.2 Nærmere om modeller for regulering av havnekassen 114
17.4.2.3 Nærmere om spørsmålet om privat eierskap i selskap etablert med havnekassen 115

17.4.3 Høringsinstansenes syn 116
17.4.4 Departementets vurdering 118
17.4.5 Spørsmålet om privat eierskap til selskap etablert med havne-kapitalen 120
17.4.5.1 Forslaget i høringsbrevet 120
17.4.5.2 Høringsinstansenes syn 120
17.4.5.3 Departementets vurdering 121
17.5 Særlige havneinnretninger 121
17.5.1 Gjeldende rett 121
17.5.2 Forslaget i høringsnotatet 122
17.5.3 Høringsinstansenes syn 122
17.5.4 Departementets vurdering 122
17.5.5 Spørsmålet om adgang til å ta utbytte fra havnekapitalen 123
17.5.5.1 Forslaget i høringsnotatet 123
17.5.5.2 Høringsinstansenes syn 124
17.5.5.3 Departementets vurdering 124
17.5.6 Fritak fra reglene om havnekapital . 125
17.5.6.1 Gjeldende rett 125
17.5.6.2 Forslaget i høringsnotatet 125
17.5.6.3 Høringsinstansenes syn 125
17.5.6.4 Departementets vurdering 126

18 Tilsyn 128
18.1 Gjeldende rett 128
18.2 Forslaget i høringsnotatet 128
18.3 Høringsinstansenes syn 128
18.4 Departementets vurdering 129

19 Inndrivelse av krav etter loven . . 132
19.1 Gjeldende rett 132
19.2 Forslaget i høringsnotatet 132
19.3 Høringsinstansenes syn 133
19.4 Departementets vurdering 133

20 Forvaltningstiltak og straffeansvar 135
20.1 Innledning. Forskjellige reaksjoner 135
20.2 Forvaltningstiltak 135
20.2.1 Gjeldende rett 135
20.2.2 Forslaget i høringsnotatet 135
20.2.2.1 Pålegg om retting og stansing 135
20.2.2.2 Forelegg og tvangsfullbyrdelse 136
20.2.2.3 Tvangsmulkt 136
20.2.2.4 Endring og tilbakekall av tillatelse . 136
20.2.3 Høringsinstansenes syn 136
20.2.4 Departementets vurdering 137
20.3 Straff 138
20.3.1 Gjeldende rett 138
20.3.2 Forslaget i høringsnotatet 138
20.3.2.1 Innledning 138
20.3.2.2 Behovet for straff under havne- og farvannsloven. 139
20.3.2.3 Nærmere om skyldkravet 140
20.3.2.4 Nærmere om strafferamme 141
20.3.2.5 Nærmere om medvirkning til overtredelse og foretaksstraff 141
20.3.2.6 Nærmere om forsøk på overtredelse 141
20.3.3 Høringsinstansenes syn 142
20.3.4 Departementets vurdering 142

21 Økonomiske og administrative konsekvenser 145
21.1 Innledning 145
21.2 Administrative og økonomiske konsekvenser for staten 145
21.2.1 Konsekvenser i forhold til gjennomgang av regelverket, og midlertidig økt behov for informasjon 145
21.2.2 Konsekvenser for statens farvannsregulering og farvannsforvaltning 145
21.2.3 Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven . 145
21.2.4 Konsekvenser av nye regler om havnekapitalen 146
21.2.5 Konsekvenser av å styrke statens tilsynsfunksjoner 146
21.3 Administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene 146
21.3.1 Konsekvenser for farvanns-forvaltningen som følge av endret myndighetsfordeling i farledene . . . 146
21.3.2 Utvidet ansvar for sikker navigasjon 147
21.3.3 Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven 147
21.4 Administrative og økonomiske konsekvenser for private 147
21.4.1 Konsekvenser for brukerne av havn og farleder i form av lavere kostnader 147

22 Merknader til de enkelte paragrafer 149

Forslag til lov om havner og farvann 196

DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 75

(2007–2008)

Om lov om havner og farvann

Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet av 27. juni 2008, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)

1 Hovedinnhold i proposisjonen

1.1 Innledning og sammendrag

Fiskeri- og kystdepartementet fremmer med dette forslag til ny lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven). Loven erstatter lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. Et lovforslag ble sendt på alminnelig høring 21. desember 2006, med frist for uttalelse 2. april 2007.

Utviklingen innen transportsektoren har de senere årene vært markert. Det har blitt tydeligere konkurranseflater mellom transportformene. Presset på vegnettet tiltar, samtidig som de miljømessige sidene ved transport blir viktigere og mer synlige. Et annet viktig utviklingstrekk er at fartøyene stadig blir større og hurtigere. I tillegg øker skipstrafikken langs norskekysten, både i og utenfor territorialfarvannet. Kravene til sikkerhet og fremkommelighet på sjøen skjerpes, og innslaget av internasjonalt regelverk øker. Disse forhold medfører økte krav til sjøsikkerheten, herunder til den infrastruktur og de tjenester som ytes av kyststaten. Gjeldende havne- og farvannslov tar ikke høyde for disse endringene. Det er derfor viktig å etablere et regelverk som gir et mer hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for myndighetene.

Hovedmålsettingen med en ny havne- og farvannslov er å etablere et juridisk rammeverk, som i lys av nye utfordringer, bidrar til at havnene utvikles til logistikknutepunkter, og til effektiv og trygg sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurransen med øvrige transportformer. Dette er i samsvar med de politiske målsettingene for sjøtransport, som er nedfelt i Soria Moria-erklæringen. Havnesektoren må sikres rammevilkår som gjør den tilpasningsdyktig og i stand til å tiltrekke seg gods, og derigjennom bidra til Regjeringens målsetting om å overføre godstransport fra vei til sjø.

En ny lov om havner og farvann skal legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer. Loven skal også legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk.

Lovforslaget er en videreføring og en innskjerping av kravene til sikkerhet og forsvarlig bruk av farvannet. Reglene for havnesektoren gir økt kommunal innflytelse og en oppmykning av eksisterende regler om havnenes økonomiforvaltning.

Det foreslås klarere hjemler for å regulere trafikken i farvannene, og en opprydding av reglene

om behandling av ulike tiltak som kan innvirke på sikkerheten og fremkommeligheten. Det foreslås å innføre en særskilt avgift for behandling av søknader om tiltak.

Forvaltningsansvar og myndighet deles i loven mellom departementet og kommunene. Departementet beholder ansvaret for hoved- og biledene, navigasjonsveiledning og området utenfor kommunenes sjøområde. Loven legger opp til at hoved- og bileder skal utpekes og fastsettes særskilt gjennom forskrift. Det foreslås at kommunene får det alminnelige forvaltningsansvaret for farvannet som ligger innenfor kommunens alminnelige grenser, med unntak for hoved- og bileder som vil tilligge staten, i samsvar med virkeområdet i plan- og bygningsloven. Dette utvider kommunenes forvaltningsansvar for sjøområdet, og de særskilte havnedistriktene videreføres ikke.

Det foreslås at det innføres hjemler for inngrep overfor havarister og fartøy i fare eller ved andre situasjoner som truer sikkerheten i farvannet. En slik adgang vil bidra til bedre sjøsikkerhet. Kystverket gis en utvidet hjemmel til å gripe inn i faresituasjoner. Det er også tatt inn en tydelig hjemmel for vrakfjerning av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet.

For de kommunale havnene videreføres reglene om en atskilt økonomi (havnekapitalen) med visse tilpasninger. Det åpnes for en adgang til å søke om fritak fra reglene om havnekapitalen for havner som har liten betydning utover egen kommune. Det foreslås også en begrunnet adgang til utdeling og utbytte fra havnekapitalen. Disse tilpasningene skal gjøre drift av havnevirksomhet mer attraktivt og tilrettelegge for deltagelse fra, og samarbeide med, private aktører der det er aktuelt. Kommunene gis større organisatorisk frihet til å organisere havnevirksomheten.

Reglene om havneavgifter erstattes av alminnelig prisfastsettelse av de tjenester som ytes i havnen. Det opprettholdes en «anløpsavgift» for kommunens forvaltningsoppgaver i farvannet og nødvendig myndighetsutøvelse i havnene. Forslaget legger opp til et tydeligere skille mellom forvaltning og drift av havnene.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Havnelovutvalget, Nasjonal transportplan, «havneprosjektet» mv.

2.1.1 Havnelovutvalget

Havnelovutvalget ble oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet 18. desember 2000 og utvalget overleverte sin utredning til departementet 6. mars 2002. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/rapporter_planer/Rapporter/2002/Havnelovutvalgets-utredning.html?id=105688.) Havnelovutvalget har hatt som oppgave å utrede grunnlaget for en ny havne- og farvannslov, samt å komme med forslag til lovendringer som kan muliggjøre forenkling av dagens regelverk i lys av samfunnsutviklingen.

Fiskeri- og kystdepartementets vurdering er at utvalgsrapporten i stor grad er rettet inn mot farvannsforvaltningen, mens den i mindre grad har fanget opp utviklingstrekk innen havnesektoren. Departementet vil referere til utvalgsrapporten der dette er hensiktsmessig. Når det gjelder konkrete forslag fra utvalget, vil det henvises direkte til rapporten. Deler av faktabeskrivelsen i denne proposisjonen bygger på utvalgsrapporten.

2.1.2 Nasjonal transportplan, «havneprosjektet» mv.

På bakgrunn av arbeidet med St.meld. nr. 46 (1999–2000) «Nasjonal transportplan 2002–2011» og Stortingets behandling av denne, igangsatte departementet et havneprosjekt. Prosjektet hadde til hensikt å vurdere havnestruktur og krav som må stilles til havnene i et langsiktig perspektiv, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Fiskeri- og kystdepartementet. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Fiskeri- og kystdepartementet ble konklusjonene fra havneprosjektet presentert. Det ble samtidig rapportert på Stortingets ønske om å utarbeide kriterier for ulike havnekategorier.

I St.meld. nr. 24 (2003–2004) «Nasjonal transportplan 2006–2015» fremgår det at nye juridiske virkemidler rettet mot nasjonalhavnene må forankres i en ny havne- og farvannslov, og at det dermed er naturlig å se arbeidet med Nasjonal transportplan og lovrevisjonen i sammenheng. Lovrevisjonen har i tillegg betydning for mange ulike virksomhetsområder innen kystforvaltningen, og har dermed blitt et omfattende arbeid.

Revisjon av havne- og farvannsloven har senere vært varslet i flere dokumenter til Stortinget. Fiskeri- og kystdepartementet varslet senest i St.meld. nr. 14 (2004–2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap* at en tok sikte på å igangsette arbeidet med en vurdering av havnene og en alminnelig revisjon av havne- og farvannsloven.

Det er de senere år utført en rekke studier og analyser som tar for seg ulike segmenter eller problemstillinger innenfor havnesektoren og transportsystemet. Det vises i denne sammenheng til rapporter fra ECON, TØI, Marintek Solutions og utredninger utført i regi av transportsektoren. I kapittel 3 gis en nærmere redegjørelse for utviklingstrekk og reguleringsmodeller.

2.2 Høring

2.2.1 Generelt om høringen

Et forslag til revidert lov om havner og farvann ble sendt på høring 21. desember 2006, med svarfrist 2. april 2007. Fiskeri- og kystdepartementet mottok 97 høringsuttalelser.

Særskilte spørsmål knyttet til havnekassen og eierskap til havnekassen som ble fremhevet og drøftet i høringsbrevet er:

– Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekasse) adskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov, eller om kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet.
– Hvorvidt det skal gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal være offentlig eiet.

Disse problemstillingene, og argumentasjonen for ulike reguleringsmodeller, er inntatt i sin helhet i kapittel 17. Det var ikke konkludert på disse spørsmålene før lovforslaget ble sendt på høring.

Høringsinstansene kunne dermed uttale seg om ulike modeller for regulering av havnekassen.

En del høringsinstanser har tatt til orde for at loven bør sendes ut på ny høring når lovforslaget er bearbeidet, og fremstår som endelig fra departementets side. Fiskeri- og kystdepartementet mener at det ikke er behov for en ny høring. Departementet legger vekt på at høringsinstansene har hatt god mulighet til å uttale seg om alle sider av relevante problemstillinger. En nærmere vurdering av høringsinstansenes syn og departementets vurderinger fremkommer i kapittel 17.

2.2.2 Høringsinstansene

Forslaget til revidert havne- og farvannslov ble sendt til 157 høringsinstanser. I tillegg ble høringsbrev, høringsnotat og lovforslaget lagt ut på departementets nettsted. Følgende høringsinstanser fikk høringsforslaget tilsendt til uttalelse:

Departementene
Fylkeskommunene
Fylkesmannens miljøvernavdelinger
Akademikerne
Assuranseforeningen Skuld (Gjensidig)
Bergen kommune
Bergen og Omland havnevesen
Bodø Havn KF
Bodø kommune
CargoNet Group
Color Line Oslo
Dampskibsexpeditørernes forening
Den Norske Advokatforening
Den Norske Revisorforening
Det Norske Veritas
DFDS Seaways AS
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
ECON
Elkem ASA
Fagforbundet
Fellesoperativt Hovedkvarter
Fiskebåtredernes Forbund
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)
Fiskeridirektoratet
Fjord Line (Danmarkslinjen) AS
Fraktefartøyenes Rederiforening
Gard Services AS
Greenpeace
Grenland havn IKS
Haugesund kommune
Havforskningsinstituttet
Hovedredningssentralen Nord-Norge
Hovedredningssentralen Sør-Norge
Hurtigbåtenes Rederiforbund
Hurtigruten Group
Intertanko
Jernbaneverket
Karmsund Havnevesen
KS
Kongelig Norsk Båtforbund
Konkurransetilsynet
Kristiansand Havn KF
Kristiansand kommune
Kystverket
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Logistikk- og transportindustriens landsforening
Losoldermennenes Landsforening
Marintek A/S
Maritimt forum
Meteorologisk institutt
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
Nordisk Institutt for Sjørett
Nordisk Skibsrederforening
Norges Dykkerforbund
Norges Fiskarlag
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norges Rederiforbund
Norges Seilforbund
Norsk Forening for Fartøyvern
Norsk havneforbund
Norsk Havneforening
Norsk Havneingeniørforening
Norsk Hydro ASA
Norsk Industri
Norsk Petroleumsinstitutt
Norsk Polarinstitutt
Norsk Sjømannsforbund
Norsk Sjøoffisersforbund
Norsk Skipsmeglerforbund
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Norske Skog
Norske Trålerrederiers Forening
Norwegian Hull Club
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Oljedirektoratet
Oljeindustriens Landsforening
Oslo Havn KF
Oslo Kommune
Petroleumstilsynet
Porsgrunn kommune
Rederienes Landsforening

Redningsselskapet
Short Sea Shipping Norway
Sjøassurandørenes Centralforening
Sjøfartsdirektoratet
Statens Forurensningstilsyn
Statens Havarikommisjon for transport
Statens Kartverk Sjø
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Statoil Norge ASA
Stavanger interkommunale havn IKS
Stavanger kommune
Sysselmannen på Svalbard
Telenor Maritime Radio
Transportbrukernes Fellesorganisasjon
Tromsø Havn KF
Tromsø kommune
Trondheim havn
Trondheim kommune
Transportøkonomisk institutt (TØI)
WWF-Norge
YS Stat v/Norsk Losforbund
Ålesund kommune
Ålesundregionens Havnevesen

Følgende 97 høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:
Advokatforeningen
Akershus fylkeskommune
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Askvoll kommune
Bergen og Omland havnevesen
Bodø havn KF
Borg havn
Brønnøy havn
Colorline v/ advokatfirma Gram, Hambro og Garmann
Dampskibsexpeditørernes forening
DFDS
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Drammen havn
Fagforbundet
Finnmark Fylkeskommune
FHL
Fiskeridirektoratet
FKD RUHA
Flora hamn
Forsvarsdepartementet
Grenland havn IKS
Halden kommune
Harstad havn KF
Haugesund kommune
Helse- og omsorgsdepartementet
Hordaland fylkeskommune
Hurtigbåtenes rederiforbund
Huseiernes Landsforbund
Hydro
Justis- og politidepartementet
Karmsund havnevesen
KS
Konkurransetilsynet
Kristiansand Havn KF
Kristiansand kommune
Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Molde og Romsdal Havn IKS og Ålesundregionen havnevesen
Kystverket
Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag
Lenvik havn
LO
Lofotrådet
Logistikk- og transportindustriens landsforening
Mandal kommune
Maritimt forum
Meteorologisk institutt
Miljørettet helsevern i Grenland
Miljøverndepartementet
Mo i Rana Havn KF
Moss havn
Møre og Romsdal fylke
NHO
Nordland fylkeskommune
Norges Fiskarlag
Norges kommunerevisorforbund
Norges miljøvernforbund
Norges Rederiforbund
Norges Seilforbund
Norlines AS
Norsk forening for fartøyvern
Norsk havneforbund og Norsk Havneforening
Norsk Sjøoffisersforbund
Northern Maritime Corridor
NTL- Kystverket
Nærings- og handelsdepartementet
Ole Jakob Steen
Oljedirektoratet
Oslo havn
Oslo havnevesens personalforening – avd. 003 av fagforbundet
Oslo kommune; Byrådet
Oslo kommune; Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
Rederienes landsforening
Risavika havn
Rogaland fylkeskommune

Samferdselsdepartementet
Sandnes kommune
Sarpsborg kommune
Sjøfartsdirektoratet
Sjømannsforeningens landsforbund
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Statens forurensingstilsyn
Statens vegvesen
Stavanger kommune
Stavangerregionen Havn IKS
Sysselmannen på Svalbard
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Tromsø havn
Trondheim kommune
Utenriksdepartementet
Vardø havnevesen
Vestvågøy kommune
Vikna havnevesen – Rørvik havn KF
Østfold fylkeskommune
Ålesund kommune

Fornyings- og administrasjonsdepartementet slutter seg til uttalelsen fra Konkurransetilsynet. Helse- og omsorgsdepartementet fremlegger synspunkt på vegne av Statens strålevern. Justis- og politidepartementet har vedlagt høringsuttalelse fra Riksadvokaten. Kristiansund og Nordmøre Havn, Molde og Romsdal Havn og Ålesundregionens Havnevesen har avgitt felles høringsuttalelse.

Det blir redegjort for høringsinstansenes syn til høringsforslaget i de enkelte kapitler i denne proposisjonen. I punktene 2.2.3 og 2.2.4 kommenteres også et par generelle synspunkter fra høringen.

2.2.3 Særlig om Econ-rapporten

Noen høringsinstanser har pekt på at det kan synes som om ECONs rapport 74/01 «Havner i bakevja» har vært gitt en for stor betydning i departementets arbeid.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening uttaler:

> «Det synes ellers som om departementet har lagt stor vekt på ECONs Forskningsrapport 74/01 «*Havner i bakevja*». Denne rapporten bygger på omdiskuterte metoder og meget diskutable forutsetninger og vi vil på det sterkeste fraråd at man legger rapporten til grunn for bestemte oppfatninger av havnenes effektivitet. Vi mener også at det i denne sammenheng er relevant å trekke fram andre rapporter som for eksempel *Hva koster et skipsanløp* (TØI 716/2004), der det klart fremgår at betalingen til havnevesenet bare utgjør en liten del av kostnadene ved et skipsanløp.»

Departementet vil bemerke at nevnte rapport fra ECON er en av flere rapporter og utredninger som er vurdert i forbindelse med utarbeidelse av lovforslaget. Departementet har for øvrig langt på vei konkludert og anbefalt andre løsninger enn det som anbefales i rapporten. Forslag til endringer av reglene om havnekapitalen er moderate, og må ses på som en oppmyking og tilpasning ift. gjeldende praksis.

Departementet vil også bemerke at forslaget om å avvikle havneavgiftene til fordel for alminnelig prising av havnenes tjenester ikke er noe markert brudd med gjeldende rett. Havneavgiftene er etter dagens forskrifter fordelt på så mange kostnadsbærere at de i stor grad er å anse som betaling for spesifikke tjenester, men uten at prisingen nødvendigvis er rettferdig eller riktig. Videre er det reelt sett utbredt konkurranse mellom havner også under et avgiftsregime. Avvikling av havneavgifter er slik sett en tillemping som gir større fleksibilitet for tjenestetilbyderne, og kan resultere i en riktigere pris for brukerne. Det vises generelt til drøftelsen i kapittel 17 om avvikling av havneavgifter.

2.2.4 Behov for ytterligere utredning

Enkelte høringsinstanser har bedt departementet foreta ytterligere utredninger. *NHO* mener bl.a. at havnespørsmålene bør utredes nærmere:

> «(…) De to problemstillingene som høringsinstansene særlig bes om å kommentere – behovet for egen havnekasse og eventuelt samarbeid med private – er etter vår oppfatning for snevre. NHO mener at hele eierstrukturen i havnesystemet må settes under grundig debatt, slik ECON også etterlyser. Det er store forskjeller havner imellom når det gjelder størrelse, trafikkgrunnlag, oppspart kapital, med mer. Disse forholdene er så uensartet at det kan være aktuelt å se på flere forskjellige organisasjonsmodeller. Spesielt vil det være aktuelt å se særskilt på organisasjonsmodell for nasjonale havner, og også hvor mange havner som skal gis en slik særskilt status.»

Departementet mener de utredninger og bakgrunnsdokumenter som foreligger gir et godt grunnlag for å foreslå en ny lov om havner og farvann. Det vises også til Havnelovutvalgets utredning. Denne har til dels vært benyttet som utgangspunkt for forslaget til farvannsreglene og til dels gitt grunnlag for en rekke av lovforslagene knyttet til havnevirksomheten, herunder regler

om avvikling av havn, adgang til å foreta utdeling etter selskapslovgivningen og større organisatorisk frihet. Departementet legger stor vekt på at det har vært gjennomført en grundig høringsprosess hvor svært mange berørte parter har fått anledning til å uttale seg om forslagene.

3 Utviklingstrekk og rammebetingelser for havner og farleder

3.1 En moderne politikk for havner og sjøtransport

3.1.1 Generelle rammebetingelser og utviklingstrekk

Et godt utbygd og effektivt transportnettverk er av vesentlig betydning for næringslivets konkurranseevne, verdiskapning og sysselsetting. Hovedtyngden av befolkningen og næringslivet er lokalisert nær kysten. Sjøtransport og havner er derfor viktig for næringsutvikling og bosetting, og utgjør et bærende element i det norske transportsystemet. Sjøtransport dominerer de lange godstransportene, særlig ved import og eksport. Transport med skip og ferger står ved innførsel for rundt 80 prosent av transportmengden, og ved utførsel rundt 90 prosent. Transport i rør og annen olje- og gasstransport direkte fra sokkelen til utlandet er da ikke regnet med. Innenriks utgjør godstransport på kjøl en lavere andel av den totale godstransporten. Målt i tonnkilometer er andelen i overkant av 40 prosent. Sjøtransport utfører en relativt beskjeden del av den innenlandske persontransporten, men er likevel helt avgjørende for en rekke regioner og lokalsamfunn.

En stadig økende vegtrafikk gir kapasitetsproblemer i deler av transportnettet, og dette gir forsinkelser og økte kostnader for næringslivet og privatpersoner. Havner og sjøtransport har derfor en viktig rolle i et helhetlig transportnett med effektive transportkorridorer mellom produksjonssted og markeder. For å styrke sjøtransportens markedsandeler, er det avgjørende at havnene utvikler seg til effektive omlastingsterminaler, og styrker sin posisjon som knutepunkt i logistikkjeden og i transportkorridorene. Dette vil kunne gi reduserte transportkostnader for næringslivet, ha positiv miljøeffekt og lette kapasitetsproblemene i deler av vegnettet.

For å lykkes med denne politikken må det bl.a. etableres kombinerte transportløsninger med tilstrekkelig transportkvalitet til konkurransedyktige priser.

En konsentrasjon av godsstrømmene til kombinerte transportkorridorer vil kunne bidra til lavere priser per godsenhet. En konsentrasjon forutsetter færre og til dels mer spesialiserte havner som i enda større grad fungerer som effektive knutepunkt og velfungerende omlastingsterminaler.

Logistikkløsningene er under stadig utvikling, og det er en fremvekst av globale aktører som tar hånd om større deler av transportkjeden fra dør til dør. Containere foretrekkes i økende grad som lastbærer og det er innen dette segmentet konkurranseflaten mellom vei- og sjøtransport er størst. For at stykkgods og containere som transporteres over lengre avstander i større grad skal fraktes med skip, må havnene innrette sine tjenestetilbud på en måte som tiltrekker seg gods.

Næringslivets behov og krav til sjøtransport er også i endring, og transportkostnadene må holdes nede for å sikre norsk konkurransekraft. Samtidig settes det strengere krav til sikkerhet, terrorberedskap og sporing av gods innen sjøtransportsektoren. Dette resulterer i høyere transportkostnader.

Transport til sjøs er i stor grad en miljøvennlig og sikker transportform. Konsekvensene av en ulykke kan likevel være alvorlige. En konkurransedyktig sjøtransport som tilfredsstiller vareeieres og passasjerers behov for transporttjenester, forutsetter dermed at havnene og farledene er sikre og effektive.

3.1.2 Særlig om Nasjonal transportplan (NTP)

For å løse transportutfordringene og styrke sjøtransporten må de ulike transportformene sees i sammenheng. Nasjonal transportplan er den strategiske planen for utvikling av den samlede statlige infrastrukturen for sjø-, vei-, jernbane- og lufttransport. Havne- og farvannsloven må sees i sammenheng med transportplanen, og innrettes slik at politiske målsettinger for havne- og farvannssektoren kan følges opp med rettslige krav der det er behov. Loven må for øvrig virke sammen med andre relevante lover, herunder plan- og bygningsloven.

Ved St.meld. nr. 46 (1996–97) «Havner og infrastruktur for sjøtransport» ble det innført en klassifisering med nasjonale, regionale og lokale havner. Klassifiseringen ble knyttet opp til havnenes betydning i det samlede transportnettet, og det ble tatt sikte på å utvikle rammebetingelser og virkemidler rettet mot de nasjonale og regionale havnene. Hav-

neklassifiseringen ble videre ansett som nødvendig for å skape retningslinjer for bruken av disse virkemidlene. Systemet med klassifisering av nasjonale, regionale og lokale havner ble videreført i St.meld. nr. 46 (1999–2000) «Nasjonal transportplan» 2002–2011, men klassifiseringen er i liten grad fulgt opp med virkemidler.

Arbeidet med St.meld. nr. 46 (1999–2000) «Nasjonal transportplan 2002–2011» og Stortingets behandling av denne, viste at sjøtransportens og havnenes betydning i det overordende transportsystemet er viet lite oppmerksomhet. Sjøtransportens rolle og muligheter har således ikke kommet klart nok fram, verken gjennom konkrete tiltak eller gjennom planverk. Det er flere årsaker til dette. Det har vært etablert parallelle transportsystemer med egne havner for særskilte næringsområder. Havnene har tradisjonelt vært sektoriserte, og i lang tid først og fremst innrettet sin virksomhet mot lasting og lossing av skip. I tillegg har havnene ofte stått utenfor det planarbeidet som utføres i næringslivet, i transportsektoren og av offentlige myndigheter. Styringen og organiseringen av havnene har ikke vært optimal, og rammebetingelsene for havnedrift har heller ikke vært tilstrekkelig avklart.

Fiskeri- og kystdepartementet har som en oppfølging av arbeidet med Nasjonal transportplan 2002–2011 sett nærmere på ulike tiltak som kan styrke sjøtransportens rolle i transportsystemet. Havnestruktur, koordinering av statlige infrastrukturinvesteringer gjennom transportplanarbeidet, forenkling og harmonisering av gebyrer og avgifter, samt endringer i lovverket rettet mot havner og farleder har vært sentrale elementer i dette arbeidet. Arbeidet er videreført ifm. rulleringen av Nasjonal transportplan.

3.1.3 Havneprosjektet, NTP 2006–2015 og NTP 2010–2019

Fiskeri- og kystdepartementet gjennomførte et eget havneprosjekt i perioden 2000–2003, der det ble sett nærmere på de krav som bør stilles til en nasjonal havnestruktur i et langsiktig perspektiv. For å få innspill og sikre nødvendig forankring i lokalmiljøene, ble det bl.a. avholdt møter med alle de store havnene, deres vertskommuner og samtlige fylkeskommuner. Det ble frembrakt ny og relevant kunnskap om hvilke krav som bør stilles, hvilke funksjoner som må dekkes av havnene, havnenes behov for tilknytning til det landbaserte transportnettverket og deres posisjon som nasjonale og regionale knutepunkt. I tillegg ble det sett nærmere på behovet for areal og betydningen av at havnene inngår i kommunalt og regionalt planverk.

En sentral konklusjon fra havneprosjektet var at havnestrukturen burde bestå av to nivå: nasjonale havner og øvrige havner. De nasjonale havnene skal ha en standard og et godsvolum som gir regulære og hyppige anløp av skip for stykkgods og containere og må videre kunne utvikles til effektive omlastingsterminaler i nasjonale og internasjonale transportkorridorer. I tillegg skal de nasjonale havnene kunne integreres i regionale transportstrukturer.

Øvrige havner er definert som alle andre havner, hvis oppgave primært vil være å betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv. Disse havnene utgjør mange steder en grunnleggende forutsetning for bosetting og verdiskapning, og utgjør et viktig ledd i et lokalt transporttilbud rettet direkte mot markedet eller inn mot større havner og omlastingsterminaler. Øvrige havner har imidlertid mindre betydning enn de nasjonale havnene i transportkorridorene nasjonalt og mot utlandet.

Med grunnlag i innspillene fra større havner, vertskommuner og fylkeskommunene ble det definert kriterier som skulle stå sentralt ved utpeking av de nasjonale havnene: godsvolum, organisering/samarbeid, tilgjengelig infrastruktur/kobling til landverts og sjøverts ferdsel og offentlig planstatus. Disse kriteriene er nærmere beskrevet i NTP 2006–2015.

En av hensiktene med den nasjonale havnestrukturen har vært å få konsentrert offentlige infrastrukturinvesteringer for godstransport, landverts og sjøverts, til de viktigste havnene. Samtidig forventes det at disse havnene tilrettelegger for oppfyllelse av sin funksjon i transportnettverket. Status som nasjonal havn har ikke vært ledsaget av direkte økonomiske investeringer i havnene, men klassifiseringen har lagt visse føringer for prioritering av veger, jernbane og farleder som er tilknyttet de nasjonale havnene.

De fire transportetatene presenterte nylig sitt planforslag til NTP 2010–2019, som utgjør det faglige grunnlaget for utarbeidelse av stortingsmelding om nasjonal transportplan 2010–2019. Denne skal etter planen legges frem for Stortinget ved årsskiftet 2008/2009.

Uavhengig av dette, vil departementet i denne loven reservere noen juridiske virkemidler særskilt for havner som har særlig betydning for å realisere lovens formålsbestemmelse, se nærmere punkt 17.3.

3.1.4 Modeller for havne- og infrastruktursamarbeid

Departementet har tidligere igangsatt et arbeid der det er sett på mulige organisasjons- og samarbeidsformer mellom offentlige og private havneaktører. Målsettingen har vært å bedre utnyttelsen av eksisterende privat og offentlig infrastruktur. Som et prøveprosjekt har oljeforsyningsbaser og andre typer industrihavneanlegg på frivillig basis blitt integrert i et helhetlig og tilgjengelig havnetilbud sammen med det offentlige. Konkrete samarbeidsmodeller er etablert flere steder, bl.a. mellom havnen i Stavanger og NorSeas oljebase i Risavika, og mellom oljebasen CCB (på Ågotnes) og havnen i Bergen.

I Hammerfest er det et godt eksempel på velfungerende samarbeidsløsninger mellom offentlige og private havner i Nord-Norge. Kristiansundregionen og Trondheimsfjorden er andre eksempler på områder hvor samarbeidsmodeller mellom offentlige og private havner er under utvikling.

Også samarbeid mellom kommuner og mellom regioner har flere steder vist seg som rasjonelle måter å innrette havne- og tjenestetilbudet på. Interkommunale og interregionale samarbeid tvinger frem vurderinger av hvordan man best kan dekke transportbehovene i et samlet geografiske virkeområde, også med sikte på å unngå uutnyttet eller ulønnsom kapasitet. Departementet mener derfor at også denne formen for havnesamarbeid bør utvides. Dette vil kunne styrke det finansielle grunnlaget for havnedrift, bidra til økt bruk av sjøtransport og løse utfordringer knyttet til bruk og tilgang på nødvendig areal.

3.1.5 Dagens finansieringsmodell for offentlige havnevirksomhet

Utbygging, drift og vedlikehold av offentlig havnevirksomhet dekkes hovedsakelig inn gjennom oppkreving av havneavgifter og vederlag. Dette kostnadsbaserte finansieringssystemet er nedfelt i forskrifter som er hjemlet i havne- og farvannsloven.

Det er kommunen, ved havnen eller havnestyret, som fastsetter og sørger for at det foretas oppkreving av havneavgifter av fartøy og varer, som betaling for bruk av havn, sjøområder og diverse tjenester. Fiskeri- og kystdepartementet har imidlertid i detalj regulert hvilke kostnader de forskjellige havneavgiftene skal dekke, samt beregning og beregningsgrunnlag (avgiftsregulativ), oppbygging, oppkreving og kostnadsregistrering av de ulike havneavgifter, jf. forskrifter av 2. desember 1994 nr. 1070 og nr. 1077.

Finansieringssystemet hviler på det såkalte kostnadsansvarsprinsippet. Dette innebærer at alle avgifter/vederlag som kreves inn i prinsippet skal motsvares av reelle kostnader til havnens administrasjon, drift, vedlikehold og utbygging. Avgiftene kan således variere betydelig, og avhenger særlig av investeringsnivå og antall anløp i den enkelte havn. For å sikre gjennomføringen av prinsippet, er det i gjeldene lov bestemt at avgiftsmidlene og andre inntekter havnen har fra bruk og utleie av særlige havneinnretninger skal holdes atskilt i en egen havnekasse. Denne skal kun benyttes til havneformål. Skillet mellom havnens og kommunens økonomi for øvrig, ble innført for å unngå at andre kommunale kostnader veltes over på brukerne av havnen. Dette ville i så fall være en form for kommunal skattlegging av sjøtransporten, som igjen kan vri konkurransen til fordel for andre transportformer.

I tillegg til kostnadsansvarsprinsippet er det forutsatt at de kommunale havnene skal være selvfinansierende. Dette innebærer at avgiftene i utgangspunktet skal dekke kommunens løpende utgifter ved å drive havn. Større utbyggingsprosjekter finansieres likevel i praksis også gjennom låneopptak og ulike offentlige tilskuddsordninger. Går den kommunale havnen med underskudd, vil imidlertid dette dekkes opp av midler fra kommunekassen, jf. kommunelovens § 55 og 56 forutsetningsvis.

Dagens regulering av inntekts- og utgiftssiden i havnene reiser en rekke spørsmål det er behov for å avklare. Dette gjelder i særlig grad hva som ligger i begrepet «havneformål» og «særlig havneinnretning». I tillegg er det ofte diskusjoner om eierskap og hva som ligger i kravet til en egen «havnekasse».

3.1.6 Utfordringer ved finansieringsmodellen

I utredninger om havnesektoren pekes det på at gjeldende regulering av havnene ikke gir tilstrekkelig handlingsrom, og at havnene derfor har få virkemidler som kan bidra til å styrke kombinerte transportløsninger. Det er videre fremhevet at havnenes avgiftsstruktur svekker incentivene for utvikling og valg av sjøbaserte transportløsninger, og at en struktur med mange og relativt små havner bidrar til å fragmentere sjøtransporten. Det hevdes også at havnene ikke har nødvendige virkemidler til å restrukturere sektoren, og at utfordringene i sum gjør at sjøtransporten mister konkurransekraft.

De faste kostnadene forbundet med etablering og drift av infrastruktur i norske havner er beregnet til å utgjøre ca. 90 prosent av totalkostnadene. Så lenge havnene har ledig kapasitet er det derfor små ekstrakostnader forbundet med ytterligere skipsanløp eller håndtering av mer gods. I henhold til bestemmelsene i den gjeldende havne- og farvannsloven, krever de offentlige havnene eksempelvis inn avgifter per anløp og per container. Redere og vareeiere har derfor betydelige variable kostnader knyttet til bruk av havnen, til tross for at underliggende kostnader er faste.

Dette betyr at havnene selv tar størsteparten av risikoen knyttet til nye investeringer. Havnebrukerne betaler, gjennom havneavgiftene, i utgangspunktet løpende for å benytte havnen, og kan dermed lett endre anløpsmønster. Resultatet er bortfall av avgiftsinntekter, og dette gjør havnenes økonomi sårbar.

I tilegg vil brukere som øker godsomslaget i en havn få en relativt høy ekstrakostnad. Dette medfører at det er relativt lav økonomisk gevinst knyttet til å konsentrere godset i en havn, og vinne markedsandeler gjennom økt frekvens. Det er med andre ord lite som knytter et rederi til én havn. Resultatet er at godset spres på mange havner, som følgelig har lav frekvens på relativt få destinasjoner.

En konsolidering av havnesektoren vil kunne bidra til et styrket sjøtransportilbud, men analyser har vist at restrukturering er vanskelig under eksisterende rammevilkår for offentlig havnedrift. Dette forklares med at kommunene har små incentiver til å trekke seg ut av havnevirksomheten, at havnevirksomheten på sikt skal gå i null (selvfinansieringsprinsippet) og at havnene i mange tilfeller er del av lokal- og regionalpolitikken fremfor et transportpolitisk virkemiddel.

3.1.7 Alternative modeller for finansiering og eierskap i havnesektoren

Dersom brukerne trekkes inn på eiersiden i havnene og havnene drives mer kommersielt, kan dette gi grunnlag for en prisstruktur der faste kostnader dekkes gjennom egenkapitalutvidelser og variable kostnader gjennom enhetspriser. Havnens brukere får da et incentiv til å konsentrere godset i færre havner, og dette vil bidra til et bedre sjøtransporttilbud. En åpning for at brukerne kan gå inn på eiersiden i havnene kan følgelig gi en mindre fragmentert struktur, og samtidig stimulere til at parallelle sjøtransportsystemer integreres.

Økt privat eierskap i de offentlige havnene blir trukket frem som et virkemiddel som kan bidra til en nødvendig restrukturering av havnesektoren. Privat eierskap i de offentlige havnene kan innføres på flere måter. Det kan enten opprettes et aksjeselskap bestående av offentlige og private eiere, eller havnen kan fullt ut privatiseres. Et tredje alternativ er å leie ut havnearealene til foretak som driver profesjonell havnevirksomhet.

En profesjonelt drevet havn kan også forestås av det offentlige ved kommunen. Dette forutsetter imidlertid en annen organisering og finansiering enn det som er tilfellet i dagens offentlige havner, og at eierkommune og vertskommune har en forretningsmessig tilnærming til havnevirksomheten.

For å åpne for privat eierskap eller delprivatisering av offentlige havner, må det foretas en grensedragning mellom myndighetsutøvelse, forvaltning og forretningsdrift i havnen.

3.1.8 Behovet for ny lovregulering av havnevirksomheten

For å nå den transportpolitiske målsettingen om å overføre mer gods fra veg til sjø, slik at transportvirksomhet blir sikrere, mer effektiv og miljøvennlig, må havnene utvikles til sentrale bindeledd i transportkjedene. Havnene må fremstå som effektive og attraktive for vareeiere og transportører ved å tilby helhetlige og markedstilpassede løsninger. Statlige myndigheter på sin side bør utforme rammebetingelser som gir havnene nødvendig handlingsrom til å kunne fungere som knutepunkter i transportkorridorene og i logistikkjeden.

For å øke sjøtransportens markedsandeler må det etableres en mer hensiktsmessig havnestruktur med større grad av kommersielt drevne havner.

Det er særlig de viktigste havnene som må sikres god tilknytning til det landbaserte transportnettet og til trygge og effektive farleder på sjøen, slik at de kan bygge seg opp til effektive knutepunkter og omlastingsterminaler i transportnettverket. For å oppnå en mer målrettet prioritering av virkemidlene på havnesiden, er det nødvendig å skille mellom havner som har en særlig funksjon i det overordnede transportnettverket, og havner som ikke har denne betydningen. Dette er bakgrunnen for at det i foreliggende lovforslag foreslås at departementet skal kunne utpeke havner som er særlig viktige for å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods, og stille særlige krav til slike, jf. § 46.

Eksisterende regelverk for finansiering av offentlige havner virker konserverende på en sektor som har behov for endringer for å nå målsettingene innenfor transportpolitikken. Gjeldende havne- og farvannslov gir i liten grad eierne av de offentlige havnene, dvs. kommunene, incentiver til å

drive og utvikle havnevirksomheten. Økonomireglene legger unødige begrensninger på havnenes kommersielle handlefrihet, investeringer og samarbeidskonstellasjoner. Resultatet er til dels en fragmentert havnestruktur med parallelle og lukkede sjøtransportsystemer. Mange havner driver dermed sin virksomhet med lite tanke på at de potensielt er en viktig del av et samlet transporttilbud, og at samarbeid og konsolidering kan ha positive virkninger for sjøtransporten totalt sett.

Videre er det slik at gjeldende regler i havne- og farvannsloven båndlegger bruken av havnens økonomiske midler til havneformål på en snever måte. Samtidig er havnens investeringer begrenset geografisk til kommunens område. Resultatet er at havnevirksomhet i praksis er bundet til ett forretningsområde innenfor én kommune. Dette gir betydelige begrensninger for samarbeid og samordning av havnevirksomhet i regionene, noe som igjen gir reduserte muligheter for å tilby konkurransedyktige transportløsninger, effektiv arealutnyttelse og utvikle et bredt kommersielt grunnlag for virksomheten.

Til tross for at en havn kan miste sitt driftsgrunnlag, eller ikke kan operere i henhold til opprinnelig formål, er det ingen åpninger i gjeldende regelverk for at havnen kan avvikles. Det er følgelig heller ikke anledning til å investere havnens verdier i annen virksomhet, eller overføre infrastruktur, formueverdier og kapital til andre havner i andre kommuner.

På denne bakgrunn mener departementet at det er nødvendig å utforme et regelverk for de offentlige havnene som i større grad åpner for profesjonalisering, markedsorienterte investeringer og samarbeid mellom offentlige og private aktører innenfor offentlig havnevirksomhet.

En del av de offentlige havnearealene og havneanleggene er en del av den nasjonale transportinfrastrukturen, og det anses derfor som svært viktig at denne infrastrukturen sikres offentlig tilgjengelighet og kontroll. Dette oppnås bl.a. gjennom å opprettholde regler om en særlig økonomi i havnene, slik at kommunene forblir viktige eiere, og en prinsippbestemmelse som gir fartøy ikke-diskriminerende tilgang til havnene.

Et fortsatt offentlig (del)eierskap gir også styringsmuligheter gjennom lokal, regional og nasjonal planlegging og prioriteringer ved de ordinære prosessene under plan- og bygningsloven.

Et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og kommersielle funksjoner i de offentlige havnene vil kunne lette etablering av ulike samarbeidsformer, og samtidig tilrettelegge for en profesjonalisering av havnevirksomheten. Dette vil i mange tilfeller kunne bedre sjøtransportens konkurranseevne, og i tillegg bidra til en mer hensiktsmessig areal- og ressursutnyttelse innen havnesektoren. En konsolidering av havneterminaler, etablering av allianser og oppbygging av større havneenheter for visse typer gods vil også kunne frigjøre areal til annet bruk, uten at den samlede havnekapasiteten reduseres.

I tillegg nevnes at noen sider av regelverket i gjeldende lov virker svært detaljregulerende, og oppfattes som et hinder for utvikling av en effektiv virksomhet med handlekraftige styringsorganer. I denne sammenheng nevnes reglene som i dag pålegger obligatoriske representanter i havnestyrene i en del havner.

Sentrale endringer i havne- og farvannsloven vil følgelig knyttes til eierskap, prisfastsettelse og reguleringsbehov.

3.2 Noen utviklingstrekk på farvannssektoren

Sjøsikkerhets- og fremkommelighetstiltak samt beredskap mot akutt forurensning og antiterrortiltak i havnene, er alt innrettet mot å unngå skade på eller tap av liv, helse, miljø og materielle verdier. Samtidig er de samme element helt avgjørende i arbeidet med å tilrettelegge for sjøtransport som en moderne, miljøvennlig og effektiv transportform. I dette avsnittet fokuseres det på utviklingen i arbeidet med sikkerhet, sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet. St.meld. nr. 14 (2004–2005) «På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap» presenterer bl.a. risikoanalyser og tiltak som følge av den forventede veksten i skipstrafikk langs kysten, særlig transport av gass og oljeprodukter fra nordvest-Russland til kontinentet og USA.

Sjøtransporten er som nevnt av stor betydning for norsk økonomi. Siden gjeldende havne- og farvannslov ble vedtatt, har både sjøtransporten og annen bruk av farvannene økt. Utviklingen går generelt i retning av større og hurtigere fartøy, og det er et økende innslag av skip med farlig eller forurensende last. I dag er omkring to tredjedeler av alt gods som transporteres i norsk farvann petroleumsprodukter. I den senere tid har særlig oljetransporten økt, både i og utenfor territorialfarvannet, og det må forventes at denne trafikken vil øke ytterligere. Økt velferd og mer fritid har i tillegg bidratt til en intensivert bruk av kystfarvannet med fritidsbåter, voksende cruisetrafikk og større fergetrafikk mot utlandet.

Kystfarvannene er også en viktig ressurs for annen næringsaktivitet som for eksempel oppdrett, havbruk og havbeite. Utviklingen må antas å gå i retning av at også andre næringer ønsker å bruke farvannet til for eksempel tidevanns- og vindmøllekraftverk. Det må videre forventes en gradvis redusering av petroleumsvirksomhet på sokkelen, noe som vil kunne gi behov for å bruke egnede kystfarvann for demontering av installasjoner. Havne- og farvannsloven må av hensyn til sikkerhet og miljø derfor legge til rette for ivaretakelse av farvannet som en sikker transportåre og en sikker regulering av den trafikken som bruker farvannet. Som ledd i tilretteleggingen for økt bruk av sjøtransport er det nødvendig å sikre et helhetlig og sammenhengende nett av sikre transportveier på sjøen. Sjøarealer med tilstrekkelig dybde og god framkommelighet ellers er sentralt i denne sammenheng. En rekke bestemmelser i gjeldende lov må videreføres for å ivareta dette behovet. Departementet anser imidlertid at det er behov for å omredigere loven for bedre brukervennlighet. Det er også behov for lovmessig forankring av et landsdekkende nettverk av sikre farleder, og de krav som må kunne stilles til farledene som inngår i dette nettverket, av hensyn til framkommelighet og sikkerhet. Samtidig må loven legge til rette for at annen bruk og utnytting av farvannet ikke kommer i konflikt med sikkerhet og miljø innen sjøtransport.

Innen sjøtransporten har det de senere år vært en betydelig teknologisk utvikling innen områder som elektronisk navigasjon, elektroniske sjøkart, antikollisjon og overvåking ved hjelp av AIS (Automatisk Identifikasjons System), samt elektroniske systemer for meldings- og informasjonsutveksling. Flere av disse systemene integreres også i hverandre, både om bord på skipet og mellom skip og trafikksentraler som overvåker og kontrollerer skipstrafikken. Hensynet til sikkerhet, herunder også antiterrorsikring og miljø, går i retning av tettere kontroll med og styring av skipstrafikken. I FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) er det vedtatt etablering av et system for langtrekkende identifikasjon og sporing, såkalt LRIT (Long Range Identification and Tracking). Systemet skal være operativt innen utgangen av 2008 og vil da gi medlemsstatene oversikt over skiptrafikken lenger ut fra kysten enn dekningsområdet for dagens AIS. I EU drives det også frem initiativ som skal sikre tettere kontroll og overvåking av skipstrafikken, nødhavner, havnestatskontroll osv.

Internasjonalt har de store skipsulykkene med bl.a. «Erika» og «Prestige» medført økt oppmerksomhet knyttet til sjøsikkerhet ut fra kyststatenes interesser. Både EU og IMO har igangsatt arbeider med utvikling av nødvendig infrastruktur og tiltak for å bedre sjøsikkerheten og oljevernberedskapen.

3.3 Virkemidler til rådighet

Havnenes og sjøtransportens rammebetingelser er således en del av nasjonale og internasjonale trender, og sektoren må i relativt stor utstrekning innrette seg etter internasjonalt regelverk. Økonomiske og juridiske virkemidler er i denne sammenheng de viktigste redskapene som myndighetene har til rådighet for å sikre sjøtransportens rammebetingelser og fremme dens konkurransekraft. Grovt sett må innrettingen av virkemiddelbruken balanseres mellom sjøtransportens kostnadsnivå, sett i forhold til alternative fremføringsmåter på den ene siden og hensynet til sikkerhet i vid forstand på den annen siden.

Havne- og farvannslovens målsetting er å legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer.

Effektivitet og sikkerhet i havneleddet er en avgjørende forutsetning for å sikre sjøtransporten gode og trygge rammevilkår. Loven er følgelig et sentralt juridisk virkemiddel for sjøtransporten.

Lovens farvannsdel har således bestemmelser som tar sikte på å bidra til sikkerhet i farledene ved å avsette tilstrekkelige arealer til sjøtrafikken, fremme aktsomhet og unngå faresituasjoner gjennom generelle og spesielle trafikkreguleringer, ordensbestemmelser, plikt til å melde om farer, krav til navigasjonsinnretninger, plikt til å søke om tillatelse for å etablere tiltak i farledene, samt en del hjemler hvoretter myndighetene kan gripe inn for å hindre uhell der de ansvarlige ikke selv ordner opp.

Lovens havnedel har på den annen side en del alminnelige bestemmelser som bl.a. skal sikre fartøy ikke-diskriminerende adgang til havner, at havnene driftes og vedlikeholdes på en forsvarlig måte og beskyttes mot terror og unødvendige farer. I de offentlige havnene videreføres dessuten særlige økonomibestemmelser som skal sikre at inntekter fra de tjenester som ytes fra de offentlige eierne brukes til havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring. En skjerming av havnens særlige midler til bestemte formål bidrar til at havnevirksomhet opprettholdes, men garanterer ikke at havnen tiltrekker seg gods og perso-

ner. Det foreslås derfor bl.a. visse muligheter for unntak og fritak fra reglene.

Økonomiske virkemidler består vesentlig av statlige bevilgninger og tilskudd til investeringer i fiskerihavner, statlige bevilgninger til farledsutbedringer, maritim infrastruktur, maritime tjenester og beredskap mot akutt forurensning, samt statlige bevilgninger til veg og jernbane. I tillegg kommer virkninger på konkurranseforholdet mellom transportformene som følge av skatte-, avgifts-, og gebyrpolitikken for de ulike transportsektorene.

Lovbestemmelsene i havne- og farvannsloven vil sammen med andre lover som bl.a. forurensningsloven, sjøloven, kommuneloven, plan- og bygningsloven og skipssikkerhetsloven, og ved siden av politisk retning og tiltak som gjennomføres ved Nasjonal transportplan, utgjøre virkemiddelapparatet som følger opp de viktigste rammebetingelsene for sektoren.

4 Lovtekniske spørsmål og forholdet til annet lovverk

4.1 En eller to lover

Havnelovutvalget foreslo en oppdeling i to lover, en lov om havnevirksomhet og en farvannslov som skulle regulere farvannet som en ressurs. Begrunnelsen var bl.a. å tydeliggjøre Kystverkets oppgaver i farvannsforvaltningen og synliggjøre havnenes knutepunktrolle mellom transportinfrastruktur på land og farledene. Departementet mener at regulering av farvann og havner svært ofte hører naturlig og saklig sammen. Målsettingene med revidert lov knyttet til sikkerhet, fremkommelighet og annen sikker bruk av farvannet vil ofte sammenfalle med hensynet til effektiv og sikker sjøtransport, hvor havnenes vilkår er et viktig element for å nå målsettingene. I tillegg er det i stor utstrekning de samme organer og etater på kommunalt og statlig nivå som ivaretar det samlede ansvaret for havner og farvann.

Ut i fra disse forhold mener departementet det er mest hensiktsmessig å beholde en felles lov for havner og farvann.

4.2 Havne- og farvannslovens plass i lovstrukturen

Havne- og farvannsloven har grenseflater til andre lover. Under nevnes enkelte av disse lovene.

4.2.1 Losloven

Lov av 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten mv. (losloven) forvaltes av Fiskeri- og kystdepartementet, og har som formål å «sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdselen på sjøen og derigjennom verne om miljøet, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver», jf. § 1.

Losloven regulerer lostjenesten. Den gir bl.a. regler om losplikt, om hvordan losingen skal gjennomføres, og om losberedskapsgebyr og losingsgebyr. Mer detaljerte regler om visse emner er gitt i diverse forskrifter til losloven.

Myndighetsutøvelse etter losloven innebærer mange oppgaver, herunder losformidling, fastsettelse og innkreving av gebyr, opplæring av loser og sertifikatkontroll for de ulike lossertifikatene, dispensasjon fra losplikt og utstedelse av farledsbevis og oppfølging av brudd på farledsbevisreglene. Lostjenesten spiller en viktig rolle for sjøsikkerhet og fremkommelighet.

Forholdet til losloven er nærmere omtalt i punkt 6.2.

4.2.2 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 er den generelle lov om arealplanlegging. Loven er under revisjon, og forslag til ny plandel er oversendt Stortinget, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Dagens lov gjelder også for sjøområder ut til grunnlinjen og for vassdrag. Lovens regler kan i grove trekk deles opp i regler om arealplanlegging, konsekvensutredninger og byggesaksbehandling. Arealplanlegging kan foretas på riksnivå, ved planlegging i fylket og ved kommuneplanlegging. Det finnes ulike typer arealplaner med forskjellig detaljeringsnivå og rettsvirkninger. I planene avsettes arealer til ulike bruksformål, f.eks. til byggeområde eller til område til særskilt bruk av sjø eller vassdrag, herunder ferdselsområder.

Plan- og bygningsloven har i kap. VII-a regler om konsekvensutredninger for visse tiltak. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33–5 er det utarbeidet forskrift av 1. april 2005 nr. 276 som fastsetter hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes (forskriftens vedlegg I) og hvilke tiltak som skal konsekvensutredes under visse forutsetninger. I henhold til forskriften skal nyetablering av havner og havneanlegg og nyetablering av farleder konsekvensutredes, samt visse utvidelser og endringer.

Byggesaksreglene kommer bl.a. til anvendelse på havner, havneanlegg og tiltak i farvannet innenfor grunnlinjen som innebærer at det må oppføres bygg, anlegg eller konstruksjoner.

4.2.3 Sjøloven

Lov av 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) regulerer først og fremst privatrettslige spørsmål knyttet til skip og transport av gods og personer med skip, men loven har også enkelte offentligrettslige regler om sikkerhet for sjøferdsel.

4.2.4 Forurensningsloven

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall forvaltes av Miljøverndepartementet. Loven oppstiller som hovedregel et forbud mot å iverksette tiltak som kan medføre fare for forurensning

Forurensningsloven og tilhørende forskrifter gir bl.a. regler om hvem som vil være rettslig ansvarlig for å rydde opp i forurensede sedimenter fra eller i havner.

I forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kap. 3 er det bestemt at loven gjelder «for forurensning fra og i havner med hensyn til forurensede sedimenter». Utgangspunkt for denne vurderingen må tas i forurensningslovens bestemmelser om at «den ansvarlige for forurensning» skal sørge for tiltak, jf. § 7. Hvem som er «den ansvarlige» vil bero på en konkret og sammensatt bevisvurdering hvor det må legges betydelig vekt på historiske forhold.

Kriteriet «fra (…) havner» vil omfatte forurensning både fra selve havnevirksomheten og fra andre kilder i tilknytning/nærhet av havnen. Tilknytningsforholdet må vurderes konkret av forurensningsmyndighetene i det enkelte tilfelle. Dette innebærer at ansvaret for forurensede sedimenter i havnen vil kunne deles på flere ansvarlige, eksempelvis omkringliggende industri, verft og sågar tidligere eiere av havnen.

I tråd med signalene i St.meld. nr. 12 (2001–2002) «Rent og rikt hav» (havmiljømeldingen), må det dessuten vurderes statlige bidrag dersom det ikke er mulig å identifisere de ansvarlige for forurensningen, eller det ikke er rimelig å pålegge de ansvarlige de fulle kostnadene.

Forurensningsloven inneholder også regler som forvaltes av Fiskeri- og kystdepartementet knyttet til ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning, samt statens ansvar og myndighet ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.

4.2.5 Svalbardmiljøloven

Lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard har ingen særskilte bestemmelser om statens beredskapsplikt knyttet til akutt forurensning. Det er likevel forutsatt at staten har ansvar for at slik beredskap finnes. Det er Fiskeri- og kystdepartementet ved Kystverket som har ansvar for statlig beredskap på Svalbard, samt i og utenfor territorialfarvannet. Videre er Fiskeri- og kystdepartementet miljøvernmyndighet, jf. lovens § 4 første ledd bokstav c, ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning. Denne myndigheten er delegert til Kystverket med mulighet for videredelegasjon til Sysselmannen i enkeltsaker.

4.2.6 Kommuneloven

Formålet med lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) er å «legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.»

Loven regulerer i hovedsak spørsmål knyttet til folkevalgte og administrative organer i kommunene og forholdet mellom slike, herunder saksbehandlingsregler, regler om økonomistyring, gjeldsforpliktelser, innbyggerinitiativ, statlig tilsyn og kontroll samt regler om kommunens tilsyn, kontroll og revisjon av egen virksomhet. Av særlig betydning for havnene, er reglene om interkommunale samarbeid (kap. 5) og reglene om kommunale foretak (kap. 11).

Størstedelen av de havner som reguleres i havne- og farvannsloven er i kommunal eie, og loven har særlige regler som åpner for interkommunale samarbeid for slike havner. Reglene i kommuneloven gjelder tilsvarende for kommunale havnesamarbeid «så langt de passer». Det nevnes i denne sammenheng at Kommunal- og regionaldepartementet har foreslått regler om nye samarbeidsmodeller for interkommunale samarbeid.

Kommunal- og regionaldepartementet har også under utarbeidelse en odelstingsproposisjon om endringer i kommunelovens regler om statlig tilsyn i kommunesektoren, basert på NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*

4.2.7 Skipsikkerhetsloven

Lov av 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet gir grovt sett bestemmelser om krav som kan stilles til skip, forhold om bord på skip og forurensning fra skip. Lovens formål er å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier, hindre forurensning fra skip, sikre et godt arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skip, samt et godt og tidsmessig tilsyn med skip. Ut i fra formålet kan det synes som om dette er sammenfallende reguleringer med havne- og farvannsloven, men dette avgrenses av at skipssikkerhetsloven knyttes opp til skip og mannskap. Med hjemmel i skipssikkerhetsloven § 14 er det gitt forskrift av 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen. Forskriften gjennomfører de internasjonale sjøveisreglene i norsk rett.

5 Gjeldende rett

5.1 Nærmere om lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv.

Havne- og farvannslovens saklige virkeområde fremgår av formålsbestemmelsen i § 1, hvor det slås fast at formålet med loven er å legge til rette for best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen. Loven har med andre ord to hovedelementer, nemlig regulering av havnene og regulering av sikkerhet og fremkommelighet i farvannene. Loven gir ingen definisjon av havn. Det gis ingen nærmere definisjon av det saklige virkeområdet i loven.

§ 2 regulerer lovens geografiske virkeområde. Loven gjelder ut til territorialgrensen. Denne ble fra 1. januar 2004 utvidet fra 4 til 12 nautiske mil. Virkeområdet på land følger av § 2 første ledd annet punktum, jf. § 14 tredje ledd, hvor virkeområdet er knyttet til havnedistrikt som fastsettes av kommunen. For elver og innsjøer er loven gjort gjeldende så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. Departementet er gitt hjemmel til å gi loven anvendelse også for elv eller innsjø som ikke er farbar fra sjøen med fartøy. Loven gjelder for Svalbard i den utstrekning Kongen bestemmer, jf. § 2 tredje ledd. Denne adgangen er benyttet til å gi forskrift med tilpasninger for Svalbard. Forsvarets virksomhet kan unntas fra lovens virkeområde, jf. § 2 fjerde ledd som også gir hjemmel til å overføre all myndighet etter loven til statlig myndighet under beredskap og i krig.

Havne- og farvannsloven § 4 fastslår at Fiskeri- og kystdepartementets utøvende organ i henhold til loven er Kystverket. I § 5 reguleres statens myndighet. Departementet har ansvaret for tilsyn og kontroll med havner og farvann, herunder statens havne-, fyr- og lostjeneste. Utenfor havnedistrikt, jf. lovens § 14, har departementet den myndighet og de rettigheter som er tillagt kommunene etter loven. Innholdet i dette reguleres nærmere i loven §§ 16–20. § 5 tredje til femte ledd omhandler ulike hjemler for delegasjon fra staten til kommunene, fra Kystdirektoratet (nå Kystverkets hovedkontor) til Kystverkets distriktskontor og fra departementet til fiskerimyndighetene.

Havne- og farvannsloven § 6 første ledd bestemmer at det ut fra hensynet til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og allmenne miljøhensyn kan fastsettes ulike reguleringer av ferdselen gjennom enkeltvedtak eller forskrift. Et vedtak kan gjelde bruk av farvann eller forbud mot bruk av avgrensede farvann, og må ses i sammenheng med § 1 om lovens formål i forhold til å trygge ferdselen. I § 6 annet ledd gis det hjemmel for at departementet kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartsregulering, og at slik myndighet også kan gis kommunen, jf. også § 16. § 6 tredje ledd bestemmer at tiltak som kan føre til endringer av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkninger av farvann til hinder for ferdselen krever tillatelse fra departementet.

Lovens § 7 gir ansvaret for utbygging og drift av fyrlys, sjømerker og andre navigasjonshjelpemidler til departementet. Kommunene har ansvaret innenfor havnedistrikt. I annet og tredje ledd gis Kystdirektoratet myndighet til nærmere å spesifisere kravene for slike tiltak.

I § 8 gis Kystdirektoratet hjemmel til å gi forskrift og treffe enkeltvedtak om tekniske krav til kaianlegg og om hvilke oppgaver som kan utføres ved slike anlegg og konstruksjoner. I annet ledd fremholdes det at bygging eller andre tiltak som kan være av betydning for Kystverkets eller Forsvarets anlegg eller virksomhet krever tillatelse fra departementet. I tredje ledd gis det hjemmel for å kreve tillatelse i forhold til bygging av anlegg og konstruksjoner av vesentlig betydning for sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene. Lovens § 9 regulerer nærmere hvilke vilkår som kan settes i et vedtak truffet i medhold av ovennevnte bestemmelser.

Departementet skal godkjenne kommunale forskrifter dersom overtredelsen skal være straffbar, og når forskriftene fastsetter begrensninger i retten til fri ferdsel og fri bruk av farvannene og havnene i havnedistriktene, jf. § 10. Reguleringer av havneavgiftene er unntatt fra dette. Etter annet ledd kan kommunene pålegges å utarbeide en oversikt over gjeldende bestemmelser for brukerne av havnen.

Havne- og farvannsloven § 11 gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om følgende forhold:

1. Plikt til å melde fartøy, kjøretøy og last til havnemyndighetene.
2. Begrense kommunenes rett til innen havnedistrikt å regulere bruken av farvannene utenfor grunnlinjen og i hovedled og viktige bileder.
3. Regulering av lossing, lasting, lagring og transport av farlig gods innen havnedistrikt.
4. Regulering av legging av kabler, ledninger og dumping av masser i sjøen. Tilsvarende gjelder forhold knyttet til bruk av fyrlys og andre anlegg for navigasjonsveiledning.
5. Tiltak mot forurensning fra oppankrede og fortøyde fartøyer, herunder skjerming av lys og demping av lyd.
6. Rett for tjenestemenn til å ha adgang til fartøy eller anlegg.
7. Regulering av opplag av fartøy.
8. Fortrinnsrett for fiskefartøy til havn som er bygget eller anskaffet for fiskeriformål.
9. Regulering av opplysningsplikt for eier eller bruker av fartøy, eier, mottaker eller sender av last samt eier eller operatør av kaianlegg til myndighetene av hensyn til trafikkavvikling, sikkerhet, miljø mv.

I lovens § 12 første ledd gis bestemmelser om styringsorgan for havner og farvann. Når en havn har vesentlig betydning ut over egen kommune, eller er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning, kan departementet fastsette at det skal oppnevnes et havnestyre. Det kan gis særskilte bestemmelser for havnestyrets oppnevning og sammensetning. Tilsvarende myndighet gis når havneforvaltningen er organisert som kommunal bedrift. I annet ledd gis det adgang til å opprette interkommunalt samarbeid innen havnesektoren. Det gis også hjemmel til å gi statlig pålegg om interkommunalt samarbeid der dette er særlig hensiktsmessig.

I § 14 reguleres havnedistrikt, som gir de geografiske grensene for kommunenes myndighetsutøvelse etter loven. Bestemmelsen inneholder nærmere vilkår for hvordan dette skal gjøres, og gir hjemmel for at departementet fastsetter havnedistriktet for kommunen. Det følger av dette at dersom en kommune ikke oppretter havnedistrikt, vil myndigheten etter havne- og farvannsloven utøves av staten, jf. lovens § 5. Kommunestyret fastsetter selv havnedistriktets grense på land, jf. § 14 annet ledd.

Havne- og farvannsloven § 15 gir hjemmel for å fastsette avgiftsområde, uten at dette defineres nærmere. Bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 21–26 om havneavgifter. I henhold til § 14 kan de ulike avgiftsområdene fastsettes innenfor havnedistrikt.

Kommunens ansvar og myndighet reguleres i § 16. Kommunen har ansvaret for planlegging, utbygging og drift av egne kaianlegg og havneinnretninger, jf. første ledd. I annet ledd gis en tilsynsplikt for anleggene. Videre fastslås at kommunen innenfor havnedistriktet er ansvarlig for farledene, herunder etablering av nødvendige fyrlys og sjømerker. Departementet kan fastsette unntak for dette i områder som er en del av hovedled eller viktige bileder for allmenn trafikk. I annet ledd gis det også hjemmel for staten til å pålegge kommunen drifts- og vedlikeholdsansvar for statens moloer, kaier og andre havneinnretninger i henhold til bruken av disse innretningene. I tredje ledd gis kommunene myndighet til å gi bestemmelser om orden i og bruk av havnen mv.

Havnestyrets oppgaver er nærmere regulert i § 17 for havnestyrer opprettet av departementet etter § 12 og for interkommunale havnestyrer der annet ikke er bestemt. Etter annet ledd skal havnestyret forberede havne- og farvannssaker og legge frem forslag til kommunestyret. Havnestyret skal avgi uttalelse når en avgjørelse kan ha betydning for havne- og farvannsforhold. Bakgrunnen for dette er at kommunestyret behandler saker som ikke nødvendigvis ligger inn under havne- og farvannsloven, men som kan ha betydning for forvaltningen av havnen og farledene. Tredje ledd regulerer at havnestyret kan treffe enkeltvedtak etter loven med mindre kommunestyret bestemmer at det selv skal avgjøre slike saker, eller at det er bestemt med hjemmel i § 5 fjerde ledd at kommunestyret selv skal treffe slike vedtak. Kommunestyret kan ikke delegere slik myndighet til andre kommunale nemnder med mindre de fungerer som havnestyre. Bestemmelsen inneholder også flere presiserende bestemmelser i forhold til myndighetsutøvelse og ansvar for økonomiforvaltning som ikke omtales nærmere her.

Havne- og farvannsloven § 18 regulerer havnestyrets myndighet. Dersom det er opprettet frivillig interkommunalt havnesamarbeid, ved statlig vedtak eller havnestyre etter departementets bestemmelse, utøves myndigheten etter § 18 av havnestyret, jf. første ledd. I område utenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves tillatelse etter § 18 til arbeid og anlegg. I område innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves tillatelse til arbeider som nevnt i plan- og bygningslovens § 84. Kommunen skal før tillatelse blir gitt vurdere forholdet til havne- og farvannslovens bestemmelser. Tiltak som faller under § 6 tredje

ledd må i stedet ha departementets tillatelse, jf. foran.

I tredje ledd gis hjemmel til å nedlegge forbud eller påbud knyttet til fartøy, kjøretøy, eller andre gjenstander eller anlegg som kan forvolde fare eller skade. Videre gis det hjemmel til å fjerne vrak og gjenstander som synker eller henlegges. Ansvaret for dette pålegges eier. Avslutningsvis gis det hjemmel for å regulere bruken av lys som kan ha betydning for ferdselen på sjøen.

Lovens § 19 inneholdt tidligere bestemmelser om havnestyrets delegeringsmyndighet. Bestemmelsen ble opphevet ved lov av 11. juni 1993 nr. 85 som unødvendig, fordi adgangen til delegering følger av kommuneloven og ordinære rettsprinsipper.

§ 20 bestemmer at enhver har plikt til å rette seg etter pålegg som kommunen eller havnestyret gir etter havne- og farvannsloven. Bestemmelsen gir også hjemmel for at havnemyndighetene, dersom det må handles raskt, uten forutgående varsel kan iverksette ulike tiltak, slik som avsperring av sjø- og landområder samt ta i forvaring fartøy eller andre gjenstander og varer. Tilsvarende gjelder for vrak og gjenstander som er sunket, strandet, forlatt eller henlagt.

Havne- og farvannsloven § 21 gir kommunen hjemmel til å innkreve havneavgifter.

I § 22 gis det hjemmel for at Kongen kan fastsette forskrifter om hvilke kostnader som avgiftene skal dekke. I tillegg forbys det å oppkreve særskilte vederlag der kostnadene dekkes gjennom avgifter.

I § 23 omtales de avgiftstyper som kan fastsettes. I henhold til første ledd er dette anløpsavgift, kaiavgift, trafikkavgift og vareavgift. I den grad havnen har utgifter til isbryting eller kostnader til passasjerbekvemmeligheter, kan det innkreves avgift for å dekke dette, jf. annet ledd. Bestemmelsens tredje ledd gir overgangsbestemmelser i forhold til tidligere lov. Fjerde ledd krever at avgiftsmidler samt vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger «skal holdes adskilt i egen havnekasse». Disse midlene skal «bare benyttes til havneformål» og der det er opprettet havnestyre skal styret «uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene». Kravet om en «adskilt (…) havnekasse» innebærer at kommunen i det minste har plikt til å føre et særlig regnskap over havnens midler.

Formålet med egen havnekasse er å sikre at dens midler benyttes til havneformål, og ikke til finansiering av andre kommunale oppgaver.

I havnekassen inngår avgiftsmidlene, vederlag og formuesgoder finansiert av disse.

All avkastning fra havnevirksomhet skal gå inn i havnekassen.

I tillegg til de nevnte midler og formuesgoder, vil særlig formuesgoder som kommunen har finansiert, eller stilt til rådighet, for havnen etter omstendighetene kunne omfattes av havnekassen.

Utgangspunktet for slike formuesgoder, bør være det som er avtalt eller forutsatt mellom kommunen og havnen ved overføringen, eller senere. Er det avtalt at vedkommende formuesgode skal «tilhøre» kommunekassen med bruksrett for havnen, kan ikke senere bruk endre på dette. Omvendt vil en klar eiendomsavståelse til havnekassen måtte respekteres av kommunen.

I 2002 ble det vedtatt en endring i havne- og farvannsloven § 23 siste ledd, som innebærer at havnekassens midler i særlige tilfeller og på nærmere vilkår kan brukes til andre formål enn havneformål, men det er da et krav at avkastningen av de investeringer som gjøres skal tilordnes havnekassen, jf. Ot.prp. nr. 90 (2001–2002) om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. Det er imidlertid forutsatt at slike engasjementer fra havnekassens side som utgangspunkt må skje innenfor rammen av et aksjeselskap. Bestemmelsens virkeområde har vært avgrenset til større havner med egne havnestyrer oppnevnt av departementet etter havne- og farvannsloven § 12. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av utbyggingen av Bjørvika i Oslo kommune, og behovet for å la havnen kunne delta i byutviklingsplanene.

I § 24 gis det hjemmel for at departementet kan fastsette forskrifter om oppbyggingen av avgiftsregulativet, registrering av kommunenes kostnader, rabattordninger, statistikkføring, vederlag for opplag av fartøyer, vederlag for bruk av farled som overvåkes av trafikksentral og om andre avtaler om betaling og bruk av kaier og innretninger isteden for å betale avgift etter § 23.

I § 25 reguleres ansvaret for betaling samt hjemmel for inndrivelse.

Hjemmel for å kreve inn alminnelig kystgebyr er fastsatt i § 26. Kystgebyret dekker i dag 36 prosent av statens utgifter til driften av fyr- og merketjenesten.

Lovens § 27 fastslår at havneplanlegging skal inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen, og må ses i sammenheng med reglene i plan- og bygningsloven om planarbeid.

Havne- og farvannsloven § 28 gir hjemmel for å ilegge bøter og fengselsstraff for brudd på de ulike pliktbestemmelsene i loven.

Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk reguleres i § 29, hvor kommunen eller havne-

styret eller den dette bemyndiger kan kreve arbeidet stanset eller at bruken må opphøre.

Etter § 30 gis det adgang til å utferdige forelegg ved brudd på loven. Forelegg i denne sammenheng er en bestemt type enkeltvedtak som kan få samme virkning som en rettskraftig dom dersom det ikke angripes ved søksmål innen 30 dager fra forkynnelsen.

I § 31 gis nærmere bestemmelser om tvangsfullbyrdelse. Blir pålegg i rettskraftig dom eller forelegg (jf. § 30) ikke etterkommet, kan kommunen eller havnestyret selv besørge de pålagte arbeider utført for eierens eller rederens kostnad. Ved tvangsfullbyrdelse gjennom namsmannen henvises det til tvangsfullbyrdelseslovens regler.

Forholdet til erstatning og panterett reguleres i § 32. Kommunen gis panterett etter bestemmelsene om sjøpanterett i sjøloven. Oppnås ikke full dekning, er eier eller reder ansvarlig for restbeløpet med de begrensninger som følger av sjøloven kap. 9.

§ 33 regulerer forholdet til forvaltningsloven. Enkeltvedtak som treffes av havnemyndighetene kan påklages til Kystdirektoratet. Dette betyr at direktoratet er klageinstans for klager over enkeltvedtak truffet av havneadministrasjonen.

6 Nordisk rett

6.1 Sverige

6.1.1 Havner

I Sverige behandles havnevirksomhet som enhver annen virksomhet og man har derfor ikke en særlig lov om havner. Havnene reguleres via alminnelig lovgivning, særlig regler om aksjeselskap, plan- og miljøforhold og konkurranseforhold.

Det er ca. 50 trafikkhavner i Sverige. De fleste er organisert som kommunalt eide aksjeselskaper, men det er også havner med blandet privat og offentlig eierskap. Av selskaper med blandet eierskap kan nevnes Malmø (50 % eies av kommunen og 50 % eies privat) og Halmstad (40 %/60 %). Göteborg havn fusjonerte i 1985 med det største stevedoreselskapet (selskap som driver godshåndtering, lasting og lossing). Havneselskapet er 100 % eiet av kommunen.

Det er skjedd en viss regionalisering av havnene i Sverige. Tre havner i Stockholmsområdet er gått sammen i et selskap for å oppnå bedre planlegging og administrasjon. Videre har syv kommuner slått sammen havnevirksomhet. Fire stevedoreselskaper har samme administrasjon og Smålandshavnene har felles administrasjon.

Det er ikke en sentral planleggingsinstans for havner i Sverige, men Havne- og stuerforbundet kartlegger hvert år den enkelte havns investeringsplaner. Opplysningene videresendes til orientering til Sjöfartsverket og til Näringsdepartementet ift. veiinfrastrukturplanlegging.

Havneselskapets kasse er i prinsippet atskilt fra kommunekassen. Det er fri takstfastsettelse i havnene. De fleste store havneselskap inngår forretningsavtaler med sine faste store kunder om takstnivået. Eierne av havnen bestemmer hva overskuddet skal brukes til. I enkelte havner tar kommunen opp til 30 prosent av overskuddet til bruk på andre områder. Hvis en havn har behov for større infrastrukturinvesteringer, er det under visse forutsetninger mulighet for å oppta lån hos kommunen.

6.1.2 Farvann

Ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i farvannene hører administrativt under Näringsdepartementet. Det sentrale utøvende organ er Sjöfartsverket. Sjöfartsverket har oppgaver som ivaretas av de norske etatene Kystverket og Sjøfartsdirektoratet, og har ansvaret for sjøfartens sikkerhet og fremkommelighet i svenske farvann. Ansvaret omfatter losing, farleder, isbryting, sjøredning og sjøfartsinspeksjon, samt sjøkartlegging.

Sjöfartsverkets virksomhet er hovedsakelig innrettet på handelssjøfart, men tar også hensyn til fritidsbåttrafikkens, fiskerienes og marinens interesser. Arbeidet med farledene er en sentral virksomhet, herunder planlegging, vedlikehold, avmerking og forbedring av farledene og losing.

Sentrale lover og forordninger er lag av 1983:283 om inrättande, utvidgning og avlysning av allmän farled og allmän hamn, lag 1986:371 om flyttning av fartyg i allmän hamn, Kunngörelse (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak mv., sjötrafikforordingen 1986:300, forordning 1982:569 om lotsing mv.

Sjøtrafikkforordningen gir Sjöfartsverket myndighet til å utferdige forskrifter som er nødvendige for sikker ferdsel.

Sjöfartsverket kan overføre myndighet vedrørende sikkerhet og fremkommelighet til länsstyrelsen (fylkeskommunen), slik at länsstyrelsen etter samråd med Sjöfartsverket kan gi forskrifter om retten til å bruke farvann.

I Sjøtrafikkforordningens kap. 2, § 2 bemyndiges länsstyrelsen til å gi forskrifter om bruk av vattenområder for eksempel til dykking, konkurranser, vannscooterkjøring, samt til å gi forskrifter om forhold av mer tilfeldig karakter. Länsstyrelsen har imidlertid plikt til å samrå seg med Sjöfartsverket.

Det er fastsatt særlige lovregler som gir havneinnehaveren rett til å flytte fartøy som hindrer havnevirksomheten, og det er videre fastsatt særskilte bestemmelser om sjøtrafikk i havner, kanaler og særskilte farleder. Etablering og utvidelse av allmenne farleder kan skje når det trengs av hensyn til sjøsikkerheten og farleden er av vesentlig betydning for allmenn samferdsel, for fiskerinæringen eller for trafikken med fritidsbåter. En forutsetning for etablering eller utvidelse som nevnt, er bl.a. at det gjennomføres en miljøkonsekvensutredning. Tilsvarende gjelder allmenne havner. Etablering av sikkerhetsinnretninger for sjøfarten krever tilla-

telse av Sjöfartsverket som har ansvaret for etablering og vedlikehold av navigasjonssystemer. Ansvaret for oppsetting og vedlikehold av sjømerker kan legges til länsstyrelse, kommune og til havneselskap.

6.2 Danmark

6.2.1 Havner

Ny havnelov trådte i kraft i Danmark 1. januar 2000 (lov om havne). Bakgrunnen for loven var et politisk ønske om å fremme sjøtransport og gjøre havnene mer effektive i en konkurransedyktig transportkjede.

Loven åpner for at havnene skal kunne drive etter nye organisasjonsformer som et helt eller delvis eiet aksjeselskap, på linje med de svenske havnene. Danske havner kan nå drives som statshavner, kommunale havner, kommunalt selvstyrte havner, helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskap eller en fullstendig privatrettslig organisert havn.

Havner som ikke er i en konkurransesituasjon, kan drives som en integrert del av kommunen. Loven angir at havner med liten omsetning (mindre enn 0,5 mill. tonn gods, alternativt landinger av fisk for mindre enn 100 mill. kroner og godsomsetning under 0,3 mill. tonn) hører til denne gruppen. Havner som er i en konkurransesituasjon, skal drives mer separert fra kommunen som kommunale selvstyrehavner. For disse havner kan havnestyret sammensettes slik at flertallet ikke nødvendigvis skal være medlemmer av kommunestyret. Når det gjelder den økonomiske atskillelse fra kommunen, videreføres kravet om selvfinansiering. Stevedorevirksomhet skal drives av private i den utstrekning slike selskaper kan drive kommersielt.

En nydannelse ved loven er adgangen til å omdanne offentlig eide havner til aksjeselskaper. Slike selskaper vil også kunne befatte seg med havnerelatert operatørvirksomhet, dvs. flere oppgaver enn kommunale selvstyrehavner, for eksempel stevedorevirksomhet. Det er derimot ikke adgang for selskapet til å drive rederi- eller annen transportvirksomhet eller meglervirksomhet. Loven begrenser kommunens adgang til å ta utbytte ved at det er lovfestet en plikt til å først avsette midler til vedlikehold og nyanlegg i havnen.

6.2.2 Farvann

Den danske loven heter «Lov om sikkerhed til søs» og omfatter mer enn regler om sikker ferdsel. For eksempel kan det med hjemmel i loven gis regler om krav til bygning, utstyr og drift av skip og krav til mannskap. Lov om sikkerhed til søs ble gitt i 1998 og trådte i kraft 1. mars 1999.

Det har blitt gjort enkelte endringer i lov om sikkerhed til søs, slik at den nå gjeldende versjonen er fra 26. juli 2002, jf. LBK av 26/07/2002.

Kap. 3 om forholdsregler for seilasen gir hjemmel til å fastsette regler, treffe foranstaltninger og gi generelle og konkrete forbud eller påbud for å trygge ferdselen, overholde orden, forebygge fare og forebygge hindringer for sjøferdselen, herunder om:

- forbud mot ferdsel, fiskeri, ankring og dykking i særlige områder,
- sjøveisregler, fartsrestriksjoner og ruteforløp,
- bruk av los,
- meldesystemer, rutesystemer og radarovervåkning,
- broer,
- beskyttelse av sjøkabler og undersjøiske rørledninger,
- opprettelse av soner til overholdelse av orden og forebyggelse av fare omkring anlegg i sjøen og i forbindelse med anleggsarbeider.

Ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i sjø hører administrativt under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udenrigsministeriet, Miljøministeriet, Trafikkministeriet og Forsvarsministeriet har ansvar for enkelte oppgaver. De sentrale utøvende organer er Søfartsstyrelsen og Farvandsvæsenet, som er underlagt henholdsvis Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet. Lokalt har kommuner ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i sjø innenfor kommunens områder. Havnen (kommunale havner) svarer for kostnadene med mudring og oppmerking fra hovedfarvann til havn.

6.3 Finland

6.3.1 Havner

I Finland er det to hovedkategorier av havner; kommunale havner og private havner. De største havnene er organisert som kommunale selskaper. En kommunal havn har mulighet for å endre den kommunale havns selskapsform til et privat selskap. Etter finsk lovgivning er det mulig å delegere en lang rekke ansvarsområder og beslutninger ut til havneorganisasjonen.

De private havnene reguleres av Lag om privata allmänna hamnar av 8. desember 1994 nr. 1156. Som privat allmenn havn anses private havner «som används för handelssjöfart och som för-

medlar all för hamnen lämpad trafikk utan att begränsa hamnens använding och serviceutbud utom när det är nödvandigt med tanke på allmän ordning och säkerhet». Loven oppstiller en konsesjonsordning for private havner. De private havnene er selvstendige virksomheter og er ofte forbundet med transporttunge virksomheter i papirindustrien. Godshåndtering ivaretas gjennom private virksomheter. De kommunale havner kan eie aksjer i stevedoreselskaper.

6.3.2 Farvann

Ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i sjø hører administrativt under Kommunikationsdepartementet. Det sentrale utøvende organ er Sjöfartsverket. Sjöfartsverket, svarer hovedsakelig til de norske etatene Kystverket og Sjøfartsdirektoratet, og har ansvar for farledene, isbryting, oppmåling, merking, sjøkartproduksjon, losing og trafikksentraler.

Sjöfartsverket kan fastsette trafikkregler og regler om merking av farleder. Videre kan det fastsettes forbud og begrensninger i ferdselen i allmenne farleder. Utenfor allmenne farleder kan den regionale miljøsentralen fastsette tilsvarende bestemmelser. I Finland er det gjennomført en klassifisering av farleder og båtruter. Forskjellen mellom farled og båtrute er av juridisk karakter. Ved skader på fartøy i farled er det den som opprettholder farleden som er erstatningansvarlig, Langs båtruter skjer ferdsel på eget ansvar.

Lag av 16. august 2002 nr. 708 om farledsavgift gir hjemmel til å fastsette avgift til staten, for å dekke statens utgifter til etablering, drift og vedlikehold av alminnelige farleder for sjøfarten, for sikkerhetsordninger som trengs for sjøtrafikken og for isbryterassistanse.

7 Internasjonalt regelverk og samarbeid

7.1 Innledning

Reguleringen av sjøtransport og annen ferdsel til sjøs samt bruk av havområder, bygger i stor grad på internasjonalt regelverk. Norge har sterke interesser knyttet til hvordan havområdene og ressursene i havet forvaltes. Som skipsfartsnasjon og som kyststat med en lang kystlinje, rike fiskeforekomster og lang erfaring fra oljeutvinning, har Norge en pådriverrolle i å utvikle nytt internasjonalt regelverk til sjøs.

Norge iverksetter en rekke tiltak innenfor sjøsikkerhet og oljevernberedskap på egen hånd, men når det gjelder tiltak overfor skipsfarten ligger det til grunn at skipsfarten er internasjonalt regulert. Forpliktende internasjonalt samarbeid og internasjonal regelutvikling er av stor betydning for sjøsikkerheten i norske farvann.

Det er de siste årene vedtatt en rekke nye internasjonale regler og lansert mange initiativ for å styrke sjøsikkerheten og fremme sjøtransporten. En ny havne- og farvannslov må fange opp relevante endringer i internasjonal rett, og er bl.a. derfor utformet som en rammelov.

7.2 FNs sjøfartsorganisasjon IMO

Den viktigste internasjonale samarbeidsarenaen for sjøsikkerhet og hindring av forurensning til sjøs er FNs sjøfartsorganisasjon IMO. Siden den ble grunnlagt i 1948 har IMO vist seg å være en viktig regelverksprodusent, og kan vise til en uavbrutt utvikling av regelverk som påvirker sjøsikkerhet og sjøtransport. De senere år har også maritim terrorberedskap vært en del av arbeidsprogrammet, jf. kapittel 16.4 som viderefører hjemmelen for terrorsikringstiltak som vedtatt ved endringslov 29. juni 2007 nr. 76, se også Ot.prp. nr. 48 (2006–2007).

I mange tilfeller har utviklingen av IMOs regelverk vært styrt av ulykker eller alvorlige hendelser, og de fleste alvorlige ulykker er blitt fulgt opp med større eller mindre endringer i IMOs konvensjoner. Regelendringene har i hovedsak fokusert direkte på de faktorer som hadde avgjørende betydning i den foregående ulykken. Dette bildet er i ferd med å endre seg, og IMO vil trolig i fremtiden legge større vekt på helhetlige og systematiske risikoanalyser i regelverksutvikling.

7.3 EU – Den europeiske union

Maritim transport får stadig mer oppmerksomhet i EU, og det legges vekt på å styrke sjøsikkerheten og legge til rette for økt bruk av sjøtransport. EU-retten på området er i rask utvikling, og regelverket vil gjennom EØS-avtalen bli innarbeidet i norsk lov.

7.3.1 Havn og sjøtransport

I EUs hvitbok om transportpolitikken frem mot 2010, som ble lagt frem i 2002, understrekes det at en effektiv transportsektor er en premiss for økonomisk utvikling. Hvitboken beskriver utfordringene som EU står overfor på transportsektoren, og det fokuseres på å redusere miljøbelastninger, fjerne «flaskehalser» i transportsystemet og styrke sikkerheten, herunder sjøsikkerheten gjennom bl.a. opprettelsen av det europeiske sjøsikkerhetsorganet EMSA.

I EUs reviderte hvitbok om transport, «Keep Europe moving» fra 2006, går det frem at EU-Kommisjonen i 2008 skal legge frem en oversikt over alle kostnader som de ulike transportformene påfører samfunnet, og legge dette til grunn for utvikling av et fremtidig regime for betaling for bruk av ulik infrastruktur. Kommisjonen har i denne forbindelse fremlagt konsultasjonsdokumentet «Preparation of an Impact Assessment on the Internalisation of External Cost». Hensikten er å få frembrakt riktig pris for de ulike transporttjenestene, der alle direkte og indirekte kostnader blir inkludert.

EU-Kommisjonen fremla grønnbok om EUs fremtidige helhetlige og overordnede maritime politikk i 2006. Som et resultat av høringsrunden har Kommisjonen fremlagt en dokumentpakke, også omtalt som «blåboken». Et av disse dokumentene er en handlingsplan for oppfølgning av grønnboken. Målene med den maritime politikken er å oppnå bærekraftig bruk av hav og sjøområder, skape høy livskvalitet i kystregionene, fremme

Europas rolle som internasjonal pådriver i disse spørsmålene og fremme synligheten av det maritime Europa. For at målsetningene med «blåboken» skal innfris er det en forusetning at bl.a EUs transportstrategi blir gjennomført.

I oktober 2007 fremla EU-Kommisjonen meddelelsen «The EU's freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe». Meddelelsen må ses i sammenheng med fem andre dokumenter som Kommisjonen også presenterte i oktober 2007; Handlingsplanen «The Freight Logistics Action Plan», meddelelsene «A freight-oriented rail network» og «A European Ports Policy» og Kommisjonens arbeidsdokumenter «Towards a European maritime transport space without barriers», og «Motorways of the Sea» (MoS). Samtlige initiativ skal tilrettelegge for en effektiv og bærekraftig godstransport fra dør til dør. Dokumentene har sine spesifiserte områder, men fellesnevneren er at det skal legges til rette for effektive transportkorridorer, innovativ teknologi og infrastruktur. Det fokuseres også på viktigheten av å informere om ulike transport- og håndteringsløsninger for gods, forenkling av administrative prosedyrer og kvalitet. EUs «blåbok» og «godstransportpakke» må på denne bakgrunn ses i sammenheng.

7.3.2 Farvann og sjøsikkerhet

EU fokuserer på sjøsikkerhet, med økt vekt på kyststatenes interesser, og legger i større grad enn tidligere rammer for utviklingen av sikkerhetskrav på dette området. Havariet til oljetankeren «Erika» utenfor Bretagne i desember 1999 intensiverte Kommisjonens arbeid med sjøsikkerhet. Kommisjonen har i etterkant av «Erika»-ulykken utarbeidet ulike sjøsikkerhetspakker. De to første såkalte «Erikapakkene» omhandlet bl.a. utvidet havnestatskontroll, skjerpet kontroll med klassifiseringsselskaper, utfasing av tankfartøy med enkelt skrog og utvikling av overvåknings-, kontroll- og informasjonssystem for skipstrafikken.

EU-Kommisjonen la frem et forslag til en tredje sjøsikkerhetspakke i november 2005. Sjøsikkerhetspakken har to hovedformål. Det ene er å forhindre ulykker. Det andre formålet er å bedre håndteringen av ulykker som har inntruffet.

7.3.3 Sentrale forordninger, direktiv og samarbeid med betydning for havner og farvann

Direktiv 2001/96 inneholder regler om lasting og lossing av tørrbulkskip. Formålet med reglene er å sikre at laste-/losseoperasjonene ikke medfører fare for skade på skipet eller så store belastninger på skipet at det over tid medfører fare for skipets sjødyktighet. Direktivet er implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56k. Med hjemmel i skipssikkerhetsloven og havne- og farvannsloven er direktivet gjennomført i norsk rett i forskrift 29. august 2003 nr. 1114 om sikker lasting og lossing av bulkskip.

Behandling av avfall og lasterester fra skip er regulert gjennom direktiv 2000/59 om levering og mottak av avfall fra skip. Direktivets formål er å verne det ytre miljø ved å sikre etablering og drift av tilfredsstillende mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip, og å sørge for at avfall og lasterester fra skip blir levert til mottaksordning i havn. Direktivet er implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56i.

Direktiv 2002/6 legger opp til en forenkling av rapporteringsprosedyrene som fartøyer må forholde seg til i forbindelse med anløp av og avgang fra havner innenfor EU-området. Dette gjøres ved at medlemslandene aksepterer bruk av ensartede formularer basert på IMOs konvensjon om lettelser i internasjonal sjøtransport av 9. april 1965 (FAL 1965) til formidling av informasjon mellom fartøyet og myndighetene. Direktivet er implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56l.

Direktiv 2002/59 om et felles maritimt trafikkovervåknings- og informasjonssystem viderefører kravene om ankomst-, avgangs- og uhellsmelding i rådsdirektiv 93/75/EØF om minimumskrav til fartøyer som har kurs for eller forlater Fellesskapets sjøhavner og som transporterer farlig eller forurensende last.

I tillegg til dette inneholder direktivet en rekke nye bestemmelser som har til formål å styrke sikkerheten og miljøet til sjøs. Implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 55a.

Forordning 725/2004 setter krav til sikkerhet og terrorberedskap på skip og i havneterminaler samt pålegger medlemsstater å gjennomføre nasjonal sårbarhetsanalyse om innenriks sjøtransport for å avgjøre om forordninger også skal gjøres gjeldende for denne. Forordning 884/2005 fastsetter krav til prosedyrer for EU-Kommisjonens inspeksjoner innen maritim security.

Havnesikringsdirektiv 2005/65 ble vedtatt i oktober 2005. Direktivet medfører ytterligere krav om sikkerhets- og terrorberedskapstiltak i de havner som er omfattet av forordning 725/2004. Det forventes nye forslag om å styrke terrorberedskapen i hele transportsektoren og transportkorridorer. Dette kan bety ytterligere krav til havnesektoren.

EU jobber for å fremme sjøtransport for å avlaste veiene. Transport i Europa er i stadig vekst, og dette medfører kapasitetsutfordringer. Økning av sjøtransport medfører også at havner og infrastruktur i tilknytning til disse må bygges ut. EU satser på å overføre godstransport fra vei til sjø, og promoterer derfor intermodalitet. Norge deltar aktivt i EUs arbeid med å fremme nærskipsfart. EU-Kommisjonen har nedsatt en arbeidsgruppe kalt Short Sea Shipping Focal Point, hvor også Norge deltar, for å fremme nærskipsfarten. Gruppen arbeider med å identifisere og fjerne flaskehalser for å effektivisere nærskipsfart og gjøre den til et reelt alternativ til transport av gods på vei. I tillegg er det etablert nasjonale sentre (Short Sea Shipping Promotion Centre) for å fremme og bistå i tilrettelegging av nærskipsfart m.m. Et slikt Short Sea Promotion Centre er også etablert i Norge.

Siden midten av 2004 har Norge deltatt i det såkalte Marco Polo-programmet. Programmets hovedmålsetting er å gi finansiell oppstartsstøtte til kommersielle transportløsninger som bidrar til overføring av godstransport fra veg til sjø, bane og indre vannveier. Programmet startet i 2003 og finansieringsperioden gikk fram til og med 2006. Det har vært meget stor interesse for programmet fra europeisk næringsliv. I 2006 ble det enighet mellom Rådet, Europaparlamentet og EU-Kommisjonen om å videreføre Marco Polo programmet, Marco Polo II. Marco Polo II går fra 2007 til utgangen av 2013. Første utlysning av søknader under Marco Polo II var 28. mars 2007. Marco Polo II har som målsetting å overføre den årlige veksten i grensekryssende europeiske godstransporter (anslått til 12 mrd. tonnkm.) fra veg til jernbane, nærskipsfart og indre vannveger. Anslag fra prosjekter som så langt er tildelt midler kan indikere at overføringene vil bli større enn forventet. Norge deltar i Marco Polo II-programmet, slik at norske aktører fortsatt kan søke om midler fra programmet, bl.a. til prosjekter for utviklingen av «Motorways of the Sea».

8 Lovens formål, virkeområde og definisjoner

8.1 Lovens formål

8.1.1 Gjeldende rett

Formålet med gjeldende lov er å «legge til rette for best mulig planlegging, utbygging og drift av havner» og å «trygge ferdselen», jf. § 1. Loven har dermed to hovedformål, nemlig regulering av havnene og regulering av sikkerhet, bruksforhold og fremkommelighet i farvannene. I tillegg er det i enkeltbestemmelser nevnt særskilt hensynet til miljøet (§ 6 første ledd og § 11 første ledd nr. 7 og nr. 9) og hensynet til fiskeriene (§ 11 nr. 2, nr. 7 og nr. 8).

I tillegg inneholder § 6 ulike former for reguleringer av trafikk- og bruksforhold (første og annet ledd) og plikt til å innhente tillatelser for tiltak som påvirker farvannets beskaffenhet (tredje ledd). Dette er en viktig bestemmelse som fordrer at det må foretas avveininger av ulike interesse- og brukergrupper i farvannet. Miljøhensyn nevnes særskilt. Ved for eksempel en forskrift om trafikkseparering må sjøsikkerhetshensyn avveies mot bl.a. hensynet til petroleumsnæringen og fiskeriene.

8.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Både sikkerhet, bruksforhold og fremkommelighet anses av slik fundamental betydning for farvannsforvaltningen og ferdsel i farvannet at disse elementene bør fremkomme uttrykkelig av formålsbestemmelsen.

Gjeldende lovs formål om å «legge til rette for best mulig planlegging, utbygging og drift av havner» er blitt for snevert, særlig sett hen til at det er styrking og tilrettelegging av konkurransedyktige rammebetingelser for sjøtransporten som er den sentrale målsetting med havne- og til dels farvannspolitikken, og de tilhørende rettsreglene på området.

I høringsutkast foreslås følgende formålsbestemmelse:

> «*Loven skal legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet som ivaretar hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier.*
>
> *Loven skal fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods, og bidra til at sjøtransporten sikres konkurransedyktige rammebetingelser i nasjonale og internasjonale transportnettverk. Loven skal også legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter.*»

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget til ny formålsbestemmelse får generell tilslutning fra bl.a. *Dampskibsexpeditørernes forening (DEF)* og *Norsk havneforbund* og *Norsk Havneforening.*

Justis- og politidepartementet stiller spørsmål ved at planlegging, utbygging og drift av havner ikke er nevnt. Også avgrensningen av formålsbestemmelsen mot skipssikkerhetsloven kommenteres:

> «Formålsbestemmelsen i § 1–1 i forslaget til den nye havne- og farvannsloven bør utformes slik at grensedragningen mot de hensyn som skipssikkerhetsloven regulerer, knyttet til driften og navigeringen av skip og den generelle sjøsikkerheten i den forbindelse, kommer tydeligere frem. Slik forslaget til formålsbestemmelse nå lyder, er dette ikke tilstrekkelig klart. (…)»

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

> «Ny farvannslov benytter til dels samme ordlyd som i skipssikkerhetsloven § 1, hvor det fremgår at skipssikkerhetsloven skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier. Det er viktig å fastslå at skipssikkerhetsloven og ny havne- og farvannslov har ulike formål (…).»

Kystverket stiller bl.a. spørsmål ved betydningen av å nevne miljøhensyn spesielt i formålsbestemmelsen, og viser til Grunnloven § 110b. Videre påpekes at formålsbestemmelsen er vid og at dette kan føre til vanskelig grensedragning mot øvrige sektormyndigheter dersom forholdet til disse ikke presiseres i enkeltbestemmelser. Kystverket mener det kan være en risiko for at deres funksjon som farvanns- og havnemyndighet tapes av syne hvis man må bruke ressurser på å ivareta «alle gode formål».

8.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener at formålsbestemmelsen bør gjenspeile de forholdsvis markerte utviklingstrekk og nye utfordringer som har forandret havne- og farvannssektoren siden vedtagelsen av gjeldende lov. Likeledes bør dette bli bestemmende for tilnærmingsmåten når det gjelder forvaltningen av havne- og farvannsområdet. Dette gjelder ikke bare nasjonalt i kystnære områder, men også i forhold til den internasjonale utvikling når det gjelder regelverk som ivaretar kyststatsinteresser i omliggende havområder. Det samme gjelder utviklingen av effektive transportnettverk med sjøtransport som et hovedelement.

Departementet viser særlig til at presset på vegnettet tiltar, at konkurransen mellom transportformene øker, samtidig som de miljømessige konsekvensene av valg av transportmiddel stadig blir mer aktuelle. Målsettingen om å overføre mer godstransport til skip og bane står fast.

Et annet viktig trekk ved utviklingen er at fartøyene stadig blir større og hurtigere og at skipstrafikken langs norskekysten øker. Dessuten øker konkurransen fra mange brukergrupper om bruk av sjøområdene. Dette gjør at kravene til sikkerhet og fremkommelighet på sjøen skjerpes.

Hovedmålsettingene må komme til uttrykk i den nye lovens formålsbestemmelse.

Lovens ene hovedhensyn er å legge til rette for god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet, og ordnede forhold i farvannene i alminnelighet, slik at man unngår skader på berørte interesser og næringer.

En av de store utfordringene er likevel den økende belastningen på farvannet og de avveiningene som må gjøres mellom de ulike interesse- og brukergrupper, jf. særlig gjeldende lov § 6 og lovforslaget kapittel 3 om bruk av farvannet og kapittel 4 om tillatelser til bygging og andre tiltak. Disse interessene er særlig hensynet til fiskeriene og andre næringer i kystsonen som akvakultur, men kan også være mer generelle samfunnshensyn, og disse interessene bør etter departementets oppfatning synliggjøres i formålsbestemmelsen.

Departementet har av samme grunn kommet til at formuleringen i første ledd bør endres til «forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet». Formuleringen understreker at lovens formål ikke bare er å legge til rette for god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet, men også tilretteleggelse for forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer.

Det andre hovedformålet er at loven skal legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet og sjøtransport. Dette synliggjøres som en selvstendig målsetting i formålsbestemmelsens annet ledd. Betydningen av at havnene utvikles til terminaler som effektivt binder land- og sjøtransporten sammen, er synliggjort ved at loven skal legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i både sjøtransport og kombinerte transporter. I bestemmelsens annet ledd er det også slått fast at loven skal legge til rette for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport innenfor både nasjonale og internasjonale transportnettverk.

Hensynet til sikkerhet m.m. på den ene siden og hensynet til effektiv sjøtransport på den annen side vil ofte trekke i samme retning, men ikke nødvendigvis. Man kan for eksempel tenke seg at isolerte sjøsikkerhetsbetraktninger tilsier en bestemt seilingsrute, men at dette anses som et effektivitetstap for transportbrukerne.

Departementet finner grunn til å vurdere nærmere avgrensningen mot lov om skipssikkerhet. Den skal trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god sikkerhet og sikkerhetsstyring når det gjelder skipsforhold, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et godt arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skip, samt et godt og tidsmessig tilsyn. Skipssikkerhetsloven vil, som den nye havne- og farvannsloven, også ha betydning for sjøtransportens konkurransesituasjon og det generelle sjøsikkerhetsnivået. Direkte gjelder loven imidlertid bare forhold og atferd om bord på skip.

Havne- og farvannsloven retter seg dels mot regulering av bruk av farvannet ut fra generelle hensyn til ulike brukergrupper og samfunnsmessige hensyn, og dels mot det generelle sjøsikkerhetsnivået og de krav som må stilles til infrastrukturen for moderne sjøtransport. Departementet mener derfor det ikke er overlapping mellom de to lovene.

Departementet er også av den oppfatning at da mange av de vedtak som skal treffes i medhold av havne- og farvannsloven i siste instans vil ha som formål å fjerne eller redusere fare for eller skade på liv og helse, miljø og materielle verdier, er det ikke nødvendig å fremheve dette i formålsbestemmelsen. Dette er forhold som omfattes av det generelle sjøsikkerhetsbegrep.

Departementet bemerker at miljøhensyn kan være relevante ved anvendelse av loven, som for eksempel som en del av begrunnelsen for å fastsette en seilingsled, eller som sidehensyn som fører til bestemte vilkår for tillatelse til et farvannstiltak. Miljøhensyn vil ikke alene være avgjørende

for vedtak i medhold av loven, og vil vanligvis trekke i samme retning som hensynet til sikkerhet. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det ikke er grunn til å nevne miljøhensyn særskilt i formålsbestemmelsen, da dette faller under samfunnsmessige hensyn for øvrig. Miljøhensyn er også nevnt i tilknytning til særlige bestemmelser.

Som *Justis- og politidepartementet* peker på har gjeldende lov som formål å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner. Departementet bemerker at planlegging og utbygging av havner likevel er noe som i utgangspunktet beror på lokale initiativ og prioriteringer, og som følger de alminnelige prosessene etter plan- og bygningsloven. Selv om visse havneanlegg og en rekke andre tilhørende installasjoner kan være søknadspliktige etter havne- og farvannsloven kapittel 4, vil altså planlegging og utbygging følge reglene i plan- og bygningsloven. «Effektiv og sikker» drift av havner er fortsatt et viktig anliggende for havne- og farvannsloven, og er derfor synliggjort i formålsbestemmelsen.

8.2 Geografisk virkeområde

8.2.1 Gjeldende rett

Dagens havne- og farvannslov § 2 angir lovens virkeområde, uten at det skilles mellom geografisk og saklig virkeområde. I § 2 første ledd fremholdes at loven «gjelder for norsk indre farvann og på norsk sjøterritorium ellers.»

I § 2 fastslås videre at § 14 gjelder for lovens virkeområde på land. § 14 regulerer fremgangsmåten for og rettsvirkningene av å opprette havnedistrikt. Loven gjelder også for vassdrag som er farbare med fartøy fra sjøen, men departementet kan utvide virkeområdet til å omfatte også andre elver og innsjøer, jf. annet ledd.

Med hjemmel i annet ledd er det således fastsatt at regler om fartsbegrensninger også gjelder i elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen.

Kongen kan bestemme i hvilken utstrekning loven skal gjelde på Svalbard og det kan fastsettes endringer i forhold til loven som de stedlige forhold tilsier, jf. havne- og farvannsloven § 2 tredje ledd. Eksisterende lov er gjort gjeldende på Svalbard fra 1. mai 2008 ved forskrift 11. april 2008 nr. 342.

I havne- og farvannsloven § 2 fjerde ledd er Kongen gitt myndighet til å bestemme at sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål unntas fra loven og det kan videre bestemmes at myndighet under beredskap og krig kan overføres statlig myndighet.

8.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås virkeområdet i hovedsak videreført, men med en adgang for Kongen til å gi loven utvidet anvendelse. Loven er gitt direkte anvendelse «her i riket», herunder på landområder som er en del av fastlandet, i indre farvann og i Norges territorialfarvann. I elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen vil derimot loven, som før, bare gjelde dersom dette vedtas av departementet.

Ettersom havnedistriktene avvikles, samtidig som loven gis generell anvendelse på land, er det ikke lenger nødvendig å trekke særlige grenser for virkeområdet i sjø og på land. Hvorvidt og hvor langt den enkelte bestemmelse gjelder på land, vil etter dette i prinsippet måtte fastlegges ved tolkning av den enkelte bestemmelse.

Det foreslås videre at loven helt eller delvis kan gis anvendelse for Svalbard og Jan Mayen, samt for Norges økonomisk sone og andre havområder underlagt norsk jurisdiksjon, ved en særlig forskrift fastsatt av Kongen. En utvidelse til områder utenfor territorialfarvannet kan bl.a. være aktuelt for å redusere risikoen for kollisjon mellom fartøyer, eller med petroleumsinstallasjoner. En slik utvidelse kan gjøres på et begrenset område, for eksempel ved å etablere seilingsleder eller andre rutetiltak begrunnet bl.a. i hensynene til sikkerhet og miljø.

Det er videre foreslått en adgang til å gi loven anvendelse også utenfor norske jurisdiksjonsområder. Forurensningsloven omfatter til sammenlikning også «forurensning (…) som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning, eller forøvrig i den utstrekning Kongen bestemmer». Loven kan med en slik utvidelse også gis anvendelse for havområder som faller mellom soner hvor Norge har etablert jurisdiksjon, slik som i «Smutthavet» og «Smutthullet». Det understrekes imidlertid at det vil gjelde begrensninger på adgangen til å iverksette tiltak eller foreta reguleringer i slike havområder, og de folkerettslige sidene av en slik utvidelse vil måtte vurderes særskilt.

Høringsnotatet viser til tidligere utredninger som konkluderer med at det er et klart og tiltagende behov for å styrke sjøsikkerheten på Svalbard for å hindre ulykker med påfølgende forurensing. På denne bakgrunn videreføres adgangen til å gi loven anvendelse for Svalbard. På samme bak-

grunn foreslås det at loven kan gjøres helt eller delvis gjeldende for Jan Mayen.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Sjøfartsdirektoratet peker på at forslaget til geografisk virkeområde innebærer en hjemmel for Kongen til å gi loven anvendelse utenfor territorialfarvannet til norsk økonomisk sone og det frie hav, noe som ikke følger av den nåværende loven. Sjøfartsdirektoratet mener at det allerede foreligger regelverk på dette området i forskrift 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene) med hjemmel i lov om skipssikkerhet § 14, og kan derfor ikke se noe behov for å utvide virkeområdet med den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet. Derimot vil det kunne være uheldig med en dobbeltregulering, ettersom det vil kunne bidra til uklarheter.

Siden «farvann» er definert svært vidt i lovforslaget, er det viktig å avklare det saklige virkeområdet for havne- og farvannsloven i forhold til det saklige virkeområde for regulering av skip, jf. skipssikkerhetsloven, slik at man unngår en uheldig dobbeltregulering.

Utenriksdepartementet foreslår enkelte endringer av bestemmelsens formuleringer, og foreslår følgende ordlyd:

> «Loven gjelder her i riket, herunder i territorialfarvannet og vassdrag»
>
> «Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning...»
>
> «Loven gjelder også for jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov av 17. desember 1976 nr 91 om Norges økonomiske sone i den utstrekning Kongen bestemmer.»

Justis- og politidepartementet bemerker at det er svært begrenset i hvilken grad norske myndigheter vil kunne utøve noen form for jurisdiksjon utenfor den økonomiske sonen, jf. forslaget § 1–2. En slik utvidelse av lovens virkeområde bør bare foretas dersom det er et konkret behov for det, og det i tillegg kan pekes på et hjemmelsgrunnlag i internasjonal rett som gir rett til å anvende lovens regler i slike områder. På denne bakgrunn er det Justisdepartementets syn at forslaget § 1–3 tredje ledd ikke synes å tjene noen bestemt hensikt, og derfor bør utgå.

8.2.4 Departementets vurdering

Lovens geografiske virkeområde bør etter departementets oppfatning fastsettes med utgangspunkt i oppnåelse av lovens formål, herunder behovet for tilstrekkelig handlingsrom for å løse de oppgaver som havne- og farvannsmyndighetene pålegges. Norges initiativ til fastsettelse av seilingsleder utenfor Norges territorialfarvann i den økonomiske sone på strekningen mellom Vardø og Røst, er et eksempel på at det kan være behov for å gi lovens bestemmelser anvendelse også utenfor sjøterritoriet. Inntil videre er tiltaket hjemlet i lov om Norges økonomiske sone av 17. desember 1976 nr. 91 § 7. Også andre tiltak kan være aktuelle for Norge som kyststat i sjøområdene utenfor sjøterritoriet. Dette kan for eksempel være krav om rapportering fra skip.

Departementet foreslår videre at loven skal gjelde «her i riket», noe som omfatter alle aktuelle områder på land-, sjø- og i luftterritoriet. Videre nevnes særskilt «territorialfarvannet», «indre farvann» og «elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen» som de mest aktuelle reguleringsområdene. For Svalbard er eksisterende lov gjort gjeldende for seilingssesongen 2008 ved en kongelig resolusjon, og departementet foreslår at en tilsvarende ordning vil bli videreført under den nye loven.

Departementet mener at loven gjennom forskrift, også bør kunne gjøres gjeldende i Norges økonomiske sone, og i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, og at slik myndighet bør legges til Kongen. Det er et klart behov for Norge som kyststat å kunne regulere sjøtransport i disse sonene innen folkerettens grenser. Departementet er ikke enig i at de alminnelige reglene for sjøfarende står i fare for å overlappe de reguleringsbehov en kyststat har for å unngå uhell med skip. Departementets syn er at havne- og farvannsloven må stå sentralt i oppfølging av internasjonale regler som skal sikre kyststatenes interesser i god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet og til sjøs og andre aktiviteter i disse nære kyst- og havområdene, slik som ved fastsettelse av seilingsleder som nevnt over. Slike tiltak, regler og andre kyststatstiltak er viktige elementer i sjøsikkerhetsarbeidet. Det vises for øvrig til at sjøloven § 206 om oljeforurensningsansvaret også omfatter skadeforebyggende tiltak truffet utenfor den økonomiske sone for å unngå oljeforurensning i den økonomiske sone eller her i riket. Sjøveisreglene, som vist til av Sjøfartsdirektoratet, inneholder regler om skips handlemåte og tiltak for å unngå ulykker i det enkelte tilfellet.

Departementet understreker at folkeretten vil sette begrensninger for lovgivningsmuligheten utenfor territorialgrensen. Nye rutesystemer, trafikkseparasjonssystemer mv. må knyttes opp til

aksepterte internasjonale standarder eller regler. Dette innebærer at lovreguleringer som nevnt bare kan gjennomføres når dette enten følger av folkerettslig sedvanerett eller følger av traktater på området som f.eks. FNs havrettskonvensjon av 1982, MARPOL 73/78, eller av vedtak i den kompetente internasjonale organisasjon, som her vil være IMO.

I høringsnotatet er det foreslått at lovens virkeområde skal kunne utvides til områder utenfor den økonomiske sone, særlig av hensyn til potensielle reguleringsbehov i sjøområdene mellom fastlandet og Svalbard, herunder i det såkalte «Smutthullet». Departementet viser i denne sammenheng til at både fiskevernsonen rundt Svalbard og Norges økonomiske sone er «jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone», jf. § 2 tredje ledd. Disse sonene grenser til hverandre, og aktuelle deler av havne- og farvannsloven vil således kunne gjøres gjeldende for havområdet mellom fastlandet og Svalbard. Havrettskonvensjonen gir ikke kyststatene jurisdiksjon overfor fremmede fartøy i havområder utenfor økonomisk sone eller andre tilsvarende jurisdiksjonsområder.

8.3 Definisjoner

8.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov inneholder kun en definisjon av begrepet fartøy som «enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøyer av enhver art».

Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette hva som forstås med fartøy.

8.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Høringsnotatet presiserer fartøysbegrepet og definerer en rekke nye begreper som er sentrale for forståelsen av loven: havn, havnevirksomhet, havneanlegg, havnedistrikt, farled, hovedled, biled og farvann. Begrepene skal legges til grunn slik de er definert, med mindre noe annet klart fremgår av den enkelte bestemmelse.

Havnebegrepet er mangeartet, men kjernen i hva som er å anse for en havn er likevel ganske klart. Departementet har funnet grunn til å definere havnebegrepet ut i fra en funksjonell tilnærming, for å avgrense mot bl.a. fritidsbåthavner, naturlige havner og enkeltstående fortøyningsinstallasjoner. På denne måten tydeliggjøres at loven retter seg mot alle havner som har en funksjon i forbindelse med lasting, lossing, betjening av passasjerer og/eller havner som fungerer som landings- eller liggeplasser i forbindelse med utøvelse av fiske, samt alle havner som betjener fartøy i statens eller kommunens tjeneste. Det er altså havner som ivaretar interesser i det samlede transportnettverket eller nærmere bestemte offentlige interesser som er omfattet av lovens definisjon av havn.

Flere steder i loven må havnebegrepet likevel fastlegges individuelt, med utgangspunkt i de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til den enkelte bestemmelse. I forhold til kapittel 7 er det inntatt en egen avgrensning av havn som fokuserer på eierskap og organisering, og denne må benyttes for sitt formål i dette kapittelet. Hvis det oppstår tvilsspørsmål, vil imidlertid definisjonen kunne gi veiledning.

I høringsforslaget er farled definert mer spesielt enn det som er alminnelig forståelse, ved at man reserverer dette begrepet for «utpekte trafikkveier på sjøen». Farvann blir så det mer omfattende begrep som foruten farledene omfatter andre områder som omfattes av denne lov der fartøy kan ferdes.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening gir generelt sin tilslutning til definisjonsforslagene, men fremmer forslag til ytterligere definisjoner og presiseringer, bl.a. ønskes havnemyndighet, stamled og lokalled definert. Det uttales bl.a.:

> «I § 1–4 er *havn* definert som et «områdebegrep» og slik er det brukt, særlig i farvannsdelen av loven, men så fremgår det andre steder i teksten at man åpenbart mener havnemyndigheten/havneadministrasjonen, dvs. havnevesenet i dagens språkbruk. Dette blir uryddig, man må da enten legge myndighetsutøvelsen inn i havnebegrepet eller så må man opprette et supplerende begrep. Vi forslår i den forbindelse *Havnemyndigheten* (…)»

Dampskibsexpeditørernes forening mener det ønskelig å innta en klar definisjon på «nasjonal havn» for å synliggjøre betydningen av å opprettholde og videreutvikle de nasjonale havner.

Hydro foreslår at det inntas en definisjon av «privat havn», som gjør det klart at «begrepet kun omfatter havner som er bygget og drevet av private, i all hovedsak for å tilfredsstille egne behov». Hydro foreslår videre at virkeområdebestemmelsen regner opp hvilke bestemmelser som gjelder for «privat havn» slik det blir mulig for eiere av pri-

vate havner å forutberegne hvilke bestemmelser og forskrifter de må rette seg etter.

8.3.4 Departementets vurdering

Begrepene som er definert er av sentral betydning i loven, og det er derfor praktisk å fastslå betydningen av dem innledningsvis.

Departementet finner ikke grunn til å innføre ytterligere definisjoner.

Departementet er enig i at det er riktig å bruke et annet begrep enn «havnen» der det siktes til det rettssubjekt som har plikt til å følge de krav som stilles til havnen, enten det gjelder aktsomhetskrav i havnen, krav om mottaksplikt for fartøy eller andre krav.

Departementet har kommet til at det mest riktige pliktsubjektet i kapittel 6 vedrørende krav til infrastrukturen i havner og havneterminaler vil være *eieren* av havn og havneterminal. Eieren er normalt nærmest knyttet til infrastrukturen og er den som har sterke økonomiske interesser i å følge opp slike krav, se også tilsvarende ansvarsplassering under plan- og bygningsloven. Eier pålegges således i første ledd i §§ 40, 41 og 43 plikter som går ut på å «sørge for» eller «treffe tiltak». Eier vil naturligvis kunne løse dette gjennom avtaler, instruksjoner eller dialog med leietaker, operatør eller annen tjenesteyter der eier ikke selv driver i havnen. Vesentlig overtredelse av disse pliktene kan dessuten medføre straff, noe som tilsier at det bør utpekes ett entydig ansvarssubjekt.

Ansvarsplassering hos eier er imidlertid ikke til hinder for at ansvaret for etterlevelse av forskrifter med hjemmel i kapittel 6 kan defineres annerledes.

For andre bestemmelser som vedrører havnevirksomheten vil det derimot være mest hensiktsmessig at pliktnormene i tillegg retter seg direkte mot operatøren, der operatøren er en annen enn eier (for eksempel ved utleie av kommunens havneterminaler eller der en privat havneterminaleier fremleier virksomheten til en operatør). Dette særlig fordi det er praktisk å holde operatøren direkte ansvarlig for utførelsen eller gjennomføringen av visse oppgaver. Dette gjelder således plikten til å gi opplysninger eller føre statistikk etter § 5, plikten til å gi meldinger etter § 22, plikten til å innkreve anløpsavgift på vegne av kommunen etter § 25 tredje ledd og plikten til å motta fartøy etter § 39. Om begrepene «operatør» og «havneterminal» vises det til merknaden til § 5.

Departementet har vurdert om det bør regnes opp hvilke konkrete bestemmelser som gjelder for havner som eies og drives av private. Definisjonen av «havn» i lovutkastet § 4 fokuserer på havnens funksjon, og tar ikke hensyn til hvorvidt havnen er privat eller offentlig eiet. Alle havner som har en funksjon i forbindelse med lasting, lossing, betjening av passasjerer, eller havner som fungerer som landings- eller liggeplasser i forbindelse med utøvelse av fiske og akvakulturnæringen, samt alle havner som for øvrig betjener fartøy som har behov for oppankrings- eller liggeplasser eller lignende, må derfor som et utgangspunkt være omfattet av definisjonen. Det er altså havner som ivaretar interesser i det samlede transportnettverket, eller havner som bidrar til å ivareta nærmere bestemte offentlige interesser, som er omfattet av lovens definisjon av havn.

For noen bestemmelser beror det i prinsippet på tolkning om private havner er omfattet. §§ 39 og 43 har imidlertid egne utrykkelige avgrensninger av hvilke havner som er omfattet. Det samme gjelder kapittel 7 om havnevirksomheten. Det vises til merknadene til disse bestemmelsene.

Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig å definere begrepene hovedled og biled da ledenes nærmere utstrekning og innhold uansett vil måtte fastlegges med hjemmel i 16 første ledd. Definisjonen foreslås derfor tatt ut av § 4.

9 Ansvar og myndighet etter loven

9.1 Geografisk fordeling av ansvar og myndighet – Havnedistriktet

9.1.1 Gjeldende rett

Kommunenes ansvar og myndighet er etter gjeldende lov knyttet til havnedistriktet, jf. § 14. Loven forstås slik at det som et utgangspunkt er en forutsetning for at kommunen kan utøve myndighet etter loven at det er opprettet havnedistrikt. Havnedistriktet angir det geografiske området hvor kommunen kan utøve myndighet, og avgrenser samtidig myndigheten mellom stat og kommune på havne- og farvannssektoren.

Kommunene kan opprette havnedistrikt, enten for egen kommune, eller sammen med andre kommuner som et interkommunalt samarbeid. Grensene for havnedistriktet i sjøen blir fastsatt av Kystverket ved forskrift. Kommunestyret fastsetter havnedistriktsgrensene på land, jf § 14 tredje ledd.

Hvor det ikke er opprettet havnedistrikt, har i utgangspunktet Fiskeri- og kystdepartementet den myndighet som etter loven er tillagt kommunen, jf. § 5 annet ledd. Departementets myndighet er delegert til Kystverket. At lovens generelle anvendelse på land er knyttet til havnedistriktet jf. §§ 1 og 14, kompliserer bildet og nødvendiggjør en del unntak som for eksempel i § 7 fjerde ledd og § 18 tredje ledd siste punktum. I tillegg avviker flere av kompetanse- og pliktreglene fra systematikken med et særskilt opprettet havnedistriktet som reguleringsenhet, bl.a. slik at kommunens plikter overfor havneanlegg må antas også å omfatte anlegg utenfor havnedistriktet. Dersom kommunen har opprettet havnedistrikt, vil altså kommunens plikter likevel måtte avgjøres ved tolkning av de enkelte bestemmelsene.

9.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det at fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune knyttes opp til havnedistriktet som geografisk enhet. Staten tillegges ansvar og myndighet utenfor havnedistriktet, mens kommunene får det alminnelige forvaltningsansvaret innenfor havnedistriktet, likevel slik at staten beholder ansvar og myndighet i hovedled og bileder uavhengig av plassering.

Departementet tillegges videre myndighet og ansvar som ikke er uttrykkelig er lagt til kommunene, altså et «restansvar».

Etter gjeldende lov er havnedistriktene normalt et avgrenset geografisk område innenfor en eller flere bestemte kommuner. I høringsnotatet ble havnedistriktene foreslått utvidet til kommunenenes sjøområde. Begrepet havnedistrikt vil med forslaget få et nytt innhold, ved at alle kommuner automatisk får et havnedistrikt som går ut til grunnlinjen (tilsvarende kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven).

Forslaget innebærer at kommunen får det alminnelige forvaltningsansvaret, med rettigheter og plikter, for hele sitt sjøområde. Hensynet bak bestemmelsen er å få til en hensiktsmessig fordeling av myndighet og ansvar mellom stat og kommune på havne- og farvannssektoren. Ved at kommunens myndighet og ansvar etter havne- og farvannsloven knyttes til området for planmyndighet etter plan- og bygningsloven, styrkes det kommunale selvstyre i havne- og farvannssaker samtidig som området sammenfaller med planleggingsområdet under plan- og bygningsloven.

Det er naturlig at kommunene som et utgangspunkt har ansvar og myndighet innefor kommunens grenser. Dette gjelder særlig de mindre saker slik som private brygger, fortøyningsplasser, fiskeplasser og annen forvaltning av de nære sjøområdene i kommunene.

I høringsnotatet vises det til planlovutvalgets to delutredninger (NOU 2001:7 og NOU 2003: 14) og bygningslovutvalgets utredning (NOU 2005:12 «Mer effektiv bygningslovgivning»), som legger til grunn at plan- og bygningslovens virkeområde i sjø bør utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen for å lette innlemmingen av EUs vannressursdirektiv. Kommunens planmyndighet skal imidlertid fortsatt være begrenset til området innenfor grunnlinjen med mindre det gjøres unntak i særlige tilfeller, jf. NOU 2003:14 side 244 følgende. Forslaget til ny havne- og farvannslov vil dermed som et utgangspunkt gi samsvar mellom kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven og ansvars- og myndighetsområdet etter havne- og farvannslo-

ven. En slik løsning anses som både naturlig og hensiktsmessig hvis man ønsker å sikre kommunen kontroll med at trafikken inn og ut av havnene foregår på en hensiktsmessig og sikker måte, tilpasset det lokale næringsliv og stedlige forhold. Man vil da også plassere ansvaret for forvaltningen i den enhet som er nærmest brukeren.

En generell regulering innebærer videre en forenkling og effektivisering ved at det ikke lenger er nødvendig å oppmåle og fastsette havnedistriktene særskilt, og man får en fast og ensartet grensedragning mellom stat og kommune.

Grensene for kommunenes ansvar og myndighet vil etter dette samsvare med – og som hovedregel ikke strekke seg lenger enn – det sjøområdet hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Erfaring under gjeldende lov viser at kommunene i liten grad har opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjene under dagens lovgivning.

9.1.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket mener det kan være hensiktsmessig å ikke bruke begrepet «havnedistrikt» for å markere at avgrensningen av kommunenes myndighet endres etter den nye loven. Avgrensningen av kommunens ansvars- og myndighetsområde til «*området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven*» bør av forenklingshensyn endres, slik at beskrivelsen av kommunens myndighetsområde fremgår av paragrafen evt. bør det vises til konkrete bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Kystverket påpeker at etaten har en viktig rolle som statlig sektormyndighet ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven, og uttrykker bekymring for at forslaget til endret myndighetsområde kan innvirke på rollen som fagmyndighet. Forslaget kan medføre en endring i Kystverkets mulighet til bl.a. å fremme innsigelser ved utarbeidelse av planer i sjøområder. Kystverket mener forslaget gjør det uklart om etaten fremdeles skal regnes som fagmyndighet for sjøverts ferdsel generelt, eller kun for ferdsel i hoved- og bileder.

KS fremholder at forslaget til ansvarsdeling vil være positivt ved at ordningen bl.a. medfører at det blir større samsvar mellom plan- og bygningslovens virksomhetsområde og havnedistriktene. Dette kan også medføre et større lokalt engasjement for det kommunale kystområdet og et ønske om å inngå i større havnedistrikt. Imidlertid påpekes det at forslaget vil berøre det kommunale selvstyret i og med at alle kystkommuner blir pålagt å opprette og administrere et havnedistrikt. Dette vil kreve kompetanse og økonomiske ressurser. Det vises til at det er ca. 280 kystkommuner, og vel 100 havnedistrikter i dag, og KS ber på denne bakgrunn om at dette området utredes nærmere før en konkluderer.

Haugesund kommune uttaler at det burde være helt klart før loven trer i kraft, hva som er statens ansvar, og hvilket ansvar staten gjennom lovforslaget overfører til kommunene som havneeiere. Dette er et punkt som vil være helt avgjørende for mange havners og kommuners økonomiske og rettslige forpliktelser når loven trer i kraft. Både havner og havneeiere må få anledning til å uttale seg om forslagene/forskriftene i en eller annen form for høring.

Kristiansund og Nordmøre havn IKS, Molde og Romsdal havn IKS og Ålesundregionens havnevesen påpeker at for mange havner som har fått fastsatt nye havnedistriktsgrenser i den senere tid spiller forslaget mindre rolle, da Kystverket i den senere tid i praksis bare har godkjent havnedistrikt som dekker hele det kommunale sjøarealet ut til grunnlinjen. For mange kommuner med mindre havner, der dagens havnedistrikt bare omfatter et lite sjøareal kommunen faktisk makter å ta ansvar for, vil endringen medføre betydelige problemer.

Bodø havn KF synes å mene at grensene for kommunens ansvar bør samordnes med forurensningsloven hvor kommunene er gitt ansvar ut til territorialgrensen.

9.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener forslaget i høringsnotatet, om at fordelingen av forvaltningsansvar og myndighet mellom stat og kommune geografisk knyttes til området for kommunenes planleggingsmyndighet i medhold av plan- og bygningsloven, er hensiktsmessig. I sjøen innebærer dette at avgrensningen som hovedregel vil gå ved grunnlinjene med mindre annet bestemmes i plan- og bygningsloven. Utgangspunktet for statlig ansvar knyttes til det geografiske området for hoved- og bileder som vil bli fastlagt i forskrift. Dette innebærer at kommunens myndighetsområde begrenses av hoved- og bileder som går gjennom kommunens sjøområde, samt ved at enkelte andre oppgaver knyttet til sikkerhet og fremkommelighet i farvannet også er lagt direkte til staten.

Forslaget innebærer at kommunene automatisk får forvaltningsansvar og myndighet ved lovens ikrafttredelse. Plikter som pålegges kommunene i loven vil særlig omfatte plikt til å sørge for sikkerhet og fremkommelighet i egne sjøområder, plikt til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke

hindres eller vanskeliggjøres og plikt til å påse at løsøre som brukes i havnevirksomheten samt kaianlegg, havnearealer og andre havneanlegg er i forsvarlig stand. For å løse disse oppgavene er det gitt en rekke myndighetshjemler til bl.a. å gi ordensforskrifter i havner og farvann, adgang til å gi pålegg og hvis nødvendig gripe inn i faresituasjoner. Denne endringen vil slå noe ulikt ut for kommunene. Mange av de kommuner som har opprettet havnedistrikt i dag, har et havnedistrikt som omfatter hele kommunens sjøområde, mens kommuner som ikke har havnedistrikt vil måtte tilpasse seg det nye ansvarsområdet.

Departementet mener at endringen ikke vil innebære urimelig tyngende konsekvenser for de kommunene som får nye eller utvidede oppgaver pålagt ved lov, og dette skyldes særlig at staten beholder ansvaret for hoved- og bileder samt for navigasjonsinstallasjoner, se mer om dette under kapittel 21 (økonomiske og administrative konsekvenser). Dessuten må oppgaver i kommunale havner og farleder antas å gjenspeile lokale prioriteringer og stedlig næringsliv, samt kommunens egne ønsker og engasjement. Der det er viktige økonomiske interesser knyttet til havner, sjøtransport eller annen marin næringsaktivitet i dag, vil det således normalt være en korresponderende havne- og/eller farvannsforvaltning. Endringen vil også kunne føre til større lokalt engasjement for sjøområdet i kommunene.

For kommuner som ikke har opprettet havnedistrikt anses det som nærliggende å søke å inngå samarbeid med andre kommuner om oppgaver av felles interesse.

Hvordan kommunene velger å utføre oppgavene ligger innefor kommunens autonomi, og loven setter ikke hindringer for at kommunene overlater myndighet til et havnestyre eller annet organ for å ivareta farvannsforvaltning etter loven her.

Departementet mener videre at det er en tilstrekkelig presisering at ansvarsområde angis ved en henvisning til plan- og bygningsloven i tillegg til at området er klart beskrevet i merknadene. Etter forslaget til ny plandel i plan- og bygningsloven, vil kommunens ansvar etter dette regelverket kunne strekkes til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det vil i så fall være hensiktsmessig at havne- og farvannsloven som utgangspunkt følger samme geografiske avgrensning, i hvert fall for regulering og behandling av tiltak. Imidlertid kan det bli nødvendig å fravike dette utgangspunktet, se nærmere om muligheten til å unnta eller utvide kommunens ansvar og myndighet nedenfor.

Etter departementets vurdering vil en slik grensedragning som foreslått sikre kommunene kontroll med farvannet og den alminnelige forvaltningen av dette, tilpasset det lokale næringsliv og stedlige forhold. Kommunene vil da få den nødvendige fleksibilitet til å angi konkrete bruksområder for farvannet, for eksempel oppankringsområder, aktsomhetsområder, badeområder, private brygger, havneområder etc. Det er videre hensiktsmessig at kommunenes kompetanseområde etter havne- og farvannsloven korresponderer med området for plankompetanse etter plan- og bygningsloven.

Den geografiske ansvarsfordelingen er et utgangspunkt som modifiseres ved at enkelte oppgaver uttrykkelig legges til staten. I tillegg til disse bestemmelsene, og for å oppnå et fleksibelt system tilpasset de ulike kommunene, åpnes det for en alminnelig delegasjonsadgang fra staten til kommuner.

I høringsnotatet er havnedistrikt beholdt som begrep på kommunenes ansvarsområde. Departementet er enig i at det er uheldig å videreføre et godt innarbeidet begrep med nytt innhold. Departementet fremmer derfor forslag om at begrepet «havnedistrikt» i loven utgår. Departementet er derfor kommet til at kommunenes ansvarsområde i sjøen, i loven benevnes «*kommunenes sjøområde*», og at kommunens sjøområde inntas i bestemmelsen for å gjøre dette tydelig.

9.2 Materiell kompetansefordeling mellom stat og kommune

9.2.1 Gjeldende rett

Kommunens myndighet og ansvar innenfor havnedistriktet er særlig regulert i §§ 16, 18 og 20. Innenfor havnedistriktet har kommunen som et utgangspunkt ansvaret for farledene og nødvendige fyrlys, sjømerker og skilt. Kommunen kan også fastsette forskrifter om orden i og bruk av havnen og om konkurrerende bruk av farvann i havnedistriktet, jf. § 16 siste ledd. Opprettelsen av havnedistrikt er en forutsetning for å kreve inn havneavgifter.

Det gjelder visse unntak fra utgangspunktet om havnedistriktet som geografisk avgrensning av området for myndighet etter loven. Selv om det er opprettet havnedistrikt, har staten ansvaret for farleder, fyrlys, sjømerker og skilt i hovedled og viktig biled for allmenn trafikk, jf. forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 vedtak II. I praksis er det Kystverket som ivaretar statens ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i disse områdene, herunder etablering, drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner.

Videre har kommunene forvaltningsoppgaver etter havne- og farvannsloven som ikke kan karakteriseres som myndighetsutøvelse i snever forstand, og som derfor må anses å falle utenfor reglene i § 14 om havnedistrikt. Kommunen har ansvar for slike forvaltningsoppgaver innenfor kommunegrensene. Dette gjelder bl.a. kommunens plikt til å føre tilsyn med kaianlegg og havneinnretninger, og at ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres, jf. § 16 annet ledd. Et annet eksempel er kommunens ansvar for planlegging, utbygging og drift av egne kaianlegg og havneinnretninger, jf. § 16 første ledd. Slike oppgaver vil kommunen ha ansvar for uavhengig av om det er opprettet havnedistrikt eller ikke.

Det er i alt er ca. 280 kystkommuner med mulighet for havnedistrikt, mens det er opprettet rundt 100 havnedistrikt, hvorav noen er felles for flere kommuner. Med enkelte unntak er alle havnedistrikt opprettet innenfor grunnlinjen, og utgjør normalt en begrenset del av kommunens samlede sjøområder. Noen kommuner har hatt interesse av å ha et større havnedistrikt bl.a. for å få et større avgiftsgrunnlag. Mange kommuner har imidlertid som følge av manglende behov eller manglende ressurser ikke opprettet havnedistrikt, og unngår dermed også ansvar for navigasjonsveiledning mv. i kommunens sjøområder. Ansvaret faller da i sin helhet på staten, men kostnadene bæres også delvis av brukerne ved det statlige kystgebyret.

9.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet er den nærmere ansvarsfordelingen mellom stat og kommune foreslått knyttet opp til den geografiske ansvarsfordelingen som omtalt i punkt 9.1. Hovedled og biled skal være statens ansvar, og grensene vil bli definert nærmere i forskrift. Videre vil staten ha et samlet ansvar for områdene utenfor grunnlinjen, hvor kommunenes interesser og mulighet for kontroll er mer begrenset.

Staten er likevel tillagt en del overordnede funksjoner, for eksempel i egenskap av å være klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunen, ved å fungere som tilsynsmyndighet på utvalgte områder og som godkjennelsesmyndighet for kommunale forskrifter. I tillegg er staten tillagt en del særlige oppgaver slik som trafikkregulering, trafikkovervåking og adgang til å gjøre inngrep overfor havarist.

Forslaget i høringsnotatet utvider kommunenes oppgaver og ansvar gjennom forslaget om et alminnelig forvaltningsansvar for kommunenes havner og sjøområder. Alle kystkommuner vil etter forslaget få rettigheter og plikter i sjøområdet knyttet til sikkerhet og fremkommelighet, behandling av søknader om tillatelse til tiltak i farvannet og adgang til å regulere sjøtrafikk og havnedrift. Ansvaret for navigasjonsinstallasjoner som fyr, merker og skilt, foreslås lagt til kommunen for sjøområdene utenom hoved- og biled, også de installasjoner som i dag eies av staten.

Hovedled og biled er de mest benyttede og bør derfor være et statlig ansvar. Ved at staten beholder det tunge finansielle ansvaret for hoved- og bildene, er det i høringsnotatet lagt til grunn at det økte kommunale ansvaret ikke vil bli for tyngende for kommunene. Dessuten vil kommunens saksbehandlingsansvar under plan- og bygningsloven medføre at de fleste tiltak uansett må behandles av kommunen i forhold til denne loven.

Forholdet mellom stat og kommune utover i sjø vil etter forslaget som et utgangspunkt være entydig og likt fastsatt i alle kommuner, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 1 tredje ledd, som gir anvisning på entydige grenser for grunnlinjene. Grensene for de statlige hovedled og bileder forutsettes fastsatt ved egen forskrift, jf. utkast § 3–5.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er i hovedsak ikke negative til å gi kommunene et større forvaltningsområde. Det er imidlertid betydelig motstand mot å overføre ansvar for navigasjonsinstallasjoner fra Kystverket til kommuner, og også ellers en del skepsis mot å gi kommunene for stort ansvar for funksjoner som berører sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder. Det vises særlig til manglende kompetanse og ressurser, samt hensynet til likebehandling.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening peker på at ordningen vil innebære at kommuner som tidligere bare i beskjeden grad har etablert havneadministrasjon, etablert og drevet havnevirksomhet og hvor det ikke tidligere heller har vært opprettet havnedistrikt, vil få et økt ansvars- og kompetanseområde. Denne endringen reiser spørsmålet om kommunens ansvar nå blir så omfattende at kommunene ikke vil klare å ivareta ansvaret, noe som vil kunne innebære en uheldig risiko for sjøsikkerheten.

Kystverket er enig i at interesser knyttet til utvikling av kystsonen og bruk av denne best forvaltes av kommunene, men er skeptiske til at kommunene får et for stort ansvar for sikkerheten og fremkommeligheten i sine sjøområder. Dette begrunnes bl.a. med at det er stor forskjell på kom-

munene når det gjelder nødvendig nautisk kompetanse. Oppsetting, drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner krever særskilt fagkompetanse, og værforhold og lokaliteter krever spesialutstyr. Kystverket har i dag kompetanse og utstyr som er nødvendig for å ivareta denne oppgaven, hvilket de aller fleste kommunene ikke har, og derfor enten vil måtte kjøpe eller ansette kvalifisert personale.

Kystverket peker også på at det ikke er hensiktsmessig at ansvaret for navigasjonsinstallasjoner knyttes til avgrensningen mellom hoved- og biled og kommunenes ansvarsområde, da det vil være problematisk å trekke grensen for hvilke installasjoner som skal anses for å ligge innenfor og utenfor slik led.

Kystverket mener videre at enkelte typer tiltak bør defineres som statlig ansvar, uten hensyn til hvor tiltaket skal iverksettes. Kystverket peker særlig på etablering og endring av akvakulturanlegg, farvannskrysninger av betydning for sjøverts ferdsel som broer, luftspenn, kabler, ledninger og rørledninger og vindmølleparker, tidevannskraftverk, bølgekraftverk eller lignende.

Justis- og politidepartementet anbefaler at begrepet «myndigheten etter loven» omformuleres, slik at meningen kommer tydeligere frem. Uttrykket er benyttet i mange av bestemmelsene i lovforslaget, men uten at det er tydelig for leseren om dette vil være departementet eller kommunen eller eventuelt begge. Det vil gi en bedre oversikt dersom man i stedet for å benytte uttrykket «myndigheten etter loven» i de enkelte bestemmelsene, så langt som mulig gir anvisning på hvem dette vil være.

Justis- og politidepartementet uttaler at begrepet «ansvar» bør unngås i lovtekster hvis man mener offentligrettslige forpliktelser. «Ansvar» bør primært benyttes når det er tale om erstatningsrettslig ansvar og foreslår at begrepet «forvaltningsansvar» benyttes.

KS er skeptisk til virkningen for det kommunale selvstyret ved at alle kystkommuner nå blir pålagt å opprette og administrere et havnedistrikt og peker på at dette krever kompetanse og økonomiske ressurser. Det bes om at forslaget utredes nærmere før en konkluderer.

Bergen og omland havnevesen bemerker at forslaget vil medføre et betydelig økt ansvar for kommunene i forhold til dagens situasjon, og vil medføre at det enkelte havnedistrikt må opprette en egen organisasjon for å vedlikeholde sjømerker utenfor hoved- og biled. Dette er et så vidt utfordrende arbeid, med dertil tilhørende spesialutstyr, at Kystverket bør ha dette ansvaret.

Kristiansund og nordmøre havn IKS, Molde og Romsdal havn IKS og Ålesundregionens havnevesen uttaler at den betydelige forskyvning av ansvar fra staten til mange mindre kommuner som foreslås, vil gi minsket sikkerhet for sjøtrafikken langs kysten på steder der staten ikke har ansvar for hoved- og biled. Det anbefales derfor at man finner andre løsninger, eller holder fast på dagens system.

Sjømannsforeningens landsforbund uttaler at det hele og fulle ansvaret knyttet til navigasjonsinstallasjoner må ligge til Kystverket for å trygge sikkerheten på kysten.

Hurtigbåtenes rederiforening er svært skeptiske til at ansvaret for merking og vedlikehold av merkesystemet foreslås delt mellom staten og kommunene. Hurtigbåttrafikken, herunder ambulansetrafikk, legeskyss, lokale ruter og skyss/chartertrafikk seiler for det meste i områder foreningen frykter vil falle utenfor statens ansvarsområde. Foreningen ser derfor med stor bekymring på at dette ansvaret blir lagt til den enkelte kommune, og frykter at arbeidet med hurtigbåtmerking vil stoppe opp og i beste fall føre til store variasjoner i kvalitet avhengig av kommunenes prioriteringer og økonomi.

Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag stiller spørsmål ved om kommunalt farvannsansvar gir sjøtransporten bedre vilkår. Kystverket har i dag gode systemer for ivaretakelse av hele farvannet langs kysten. En videreføring av Kystverkets ansvar, kombinert med et klart skille mellom drift og forvaltning slik som lovforslaget legger opp til, vil tydeliggjøre kostnadene ved å ha en farbar sjøvei langs norskekysten. Kystverkets ansvar for samtlige leder vil gi stordriftsfordeler og sikre at alle farleder blir ivaretatt.

Norges fiskarlag er uenig i forslaget om et større kommunalt ansvar for drift og vedlikehold av farledene ut til grunnlinjen, og påpeker at denne typen oppgaver må underlegges likebehandlingskrav. Fiskarlaget stiller også spørsmål ved hvordan kommunens økte kostnader skal kunne dekkes gjennom oppkreving av et kostnadsorientert gebyr for bruk av kommunale farleder. Ansvarsområdene for forskjellige kommuner vil for eksempel være svært forskjellig. Enkelte kommuner har omfattende grunthavsområder med stort behov for farledsmerking, mens det i andre kommuners sjøområder knapt vil være behov for tiltak. Brukerfrekvensen vil være tilsvarende forskjellig. Det stilles derfor spørsmål om hvordan dette vil slå ut for en kommune med stort ansvarsområde, men med relativt lav brukerfrekvens av potensielle betalere.

Fiskeridirektoratet foreslår at det forskriftsfestes at sektoransvaret for farleder i forhold til akvakultur fortsatt skal være et statlig anliggende for Kystverket v/regionkontorene.

9.2.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at fordelingen av forvaltningsansvar og myndighet mellom stat og kommune, bør ta utgangspunkt i den geografiske fordelingen som fremgår av punkt 9.1.4. Dette utgangspunktet modifiseres ved at enkelte oppgaver etter loven legges til departementet.

Ansvaret for hoved- og bileder bør ligge til departementet, og grensene for hoved- og biled vil danne utgangspunktet for fordelingen av myndighet etter loven mellom staten og kommunene. Det legges opp til at Kystverkets farledssystem skal danne grunnlaget for en forskrift som entydig og positivt fastlegger yttergrensene for hovedleder og bileder. Det blir dermed enkelt å definere statens ansvar. Disse farledene er mest benyttet, og staten beholder dermed ansvaret for den vesentligste nyttetrafikken til sjøs. En nærmere redegjørelse for farledssystemet følger i punkt 11.2.

Kommunenes ansvar er generelt angitt som en plikt til å sørge for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde. Ansvaret vil etter forslaget bli vesentlig innskrenket ved at staten beholder ansvaret for de viktige hoved- og biledene. Se nærmere nedenfor om navigasjonsinstallasjoner.

Kommunene får likevel et utvidet forvaltningsansvar sammenliknet med gjeldende lov, og det forventes at kommunene opparbeider den nødvendige kompetanse til å ivareta disse forpliktelsene. Viktige oppgaver er å holde de kommunale farleder farbare og generelt legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet, gjennom behandling av tiltak som krever tillatelse, ordensforskrifter i havner og farvann osv.

Grensedragningen i forslaget vil ha gjennomgående betydning i loven, slik at der oppgaver og myndighet legges til «myndigheten etter loven» eller liknende, følger det av systematikken hvorvidt dette er departementet eller kommunen, avhengig av hvor oppgavene eller myndigheten skal foretas eller utøves.

Enkelte bestemmelser i loven legger uttrykkelig myndigheten til departementet eller kommunen. Statens ansvar kan videre utvides til å omfatte mer enn hovedled og biled, eller kommunen kan tildeles et større ansvar i hovedled og biled, eller eventuelt utenfor sitt havnedistrikt.

Særlig om navigasjonsinstallasjoner

Av i alt ca. 17500 navigasjonsinstallasjoner eier og drifter Kystverket under dagens lov i praksis ca. 17000. På denne bakgrunn og i lys av vektige innvendinger fra høringsinstansene mot å gi kommunene et større ansvar for navigasjonsinstallasjoner, har departementet kommet til at forvaltningsansvaret og myndigheten for forvaltning av de statlige installasjoner bør bero hos staten, uavhengig av deres plassering. En slik løsning antas best egnet til å bidra til lovens formål. Ansvar i én instans med lang erfaring sikrer stordriftsfordeler, et sterkt kompetansemiljø og kvalitativt gode og likeverdige tjenester i kommunene. Dette avskjærer ikke kommunene fra å yte navigasjonsveiledning, men oppsetting og forvaltningen av disse må skje i samsvar med tillatelse fra departementet på samme måte som for de installasjoner som kommunene eller private eier i dag, jf. §§ 19 til 21.

Ordningen vil ikke være til hinder for at kommunene kan inngå samarbeid med andre kommuner og evt. opprette interkommunale samarbeid for å samordne farvannsforvaltningen. Kommunene får et ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i kommunenes sjøområde, og kommunene kan selv organisere hvordan denne oppgaven skal ivaretas. Det antas at kommuner som har opprettet havnevesen vil legge farvannsforvaltningen til dette organ. Andre kommuner kan for eksempel legge farvannsforvaltningen til teknisk etat eller tilsvarende.

Navigasjonsinstallasjonene langs kysten beholdes i utgangspunktet av eksisterende eier, enten dette er kommuner, havner eller private, riktignok slik at Kystverket har det overordnet ansvaret ved å gi tillatelse, eventuelt på vilkår, og ved å kunne pålegge nødvendig skjerming, fjerning eller endring av slike installasjoner. Eiere av navigasjonsinstallasjoner skal sørge for drift og vedlikehold av disse i samsvar med Kystverkets tillatelse.

Den ansvarsdeling som nå er gjennomgått er heller ikke til hinder for at statlige navigasjonsinstallasjoner kan driftes eller overtas av kommuner eller andre etter avtale med Kystverket, for eksempel for å gi havnen styringen over installasjoner som regulere inn- og utseiling til egen havn eller havnebasseng. Se også merknadene i punkt 10.4.

Når det gjelder adgang til å dekke inn kostnader knyttet til farvannsforvaltningen vises det til merknadene i punkt 12.

Nærmere om delegasjon av myndighet til organer utenfor kommunen

Et overordnet prinsipp er at det kun ved tungtveiende behov legges opp til delegasjon av offentlig myndighetsutøvelse til organer utenfor det offentlige selv. Dette gjelder særlig myndighet av mer inngrepsmessig karakter. De typiske myndighetsoppgaver som videreføres fra gjeldende lov, vil der-

for fortsatt bli lagt til kommunen eller staten. Når det gjelder begrepet myndighetsoppgaver, legges det til grunn at dette fortsatt skal omfatte myndighetsutøvelse knyttet til arealplanlegging, ulike former for regulering, tilsyn og forvaltningen av sikkerhet og fremkommelighet i havner og farvann.

Enkeltvedtak og forskrifter vil med den foreslåtte grensedragningen som et utgangspunkt måtte legges til kommunale myndigheter eller departementet.

Departementet mener at kommunen må ha anledning til å overføre myndighet til de ulike former for interkommunale samarbeid etter kommunelovens kapittel 5 eller kommunelovgivningen ellers, så langt det er i samsvar med kommunelovens system.

Departementet har vurdert om det bør være en skranke mot å overføre vedtakskompetanse til interkommunalt selskap som regulert i lov av 29. januar 1999 nr. 6. Denne selskapsmodellen har vist seg praktisk som ramme for havnevirksomhet og benyttes de facto av en del havner under dagens lov selv om det har vært noe usikkerhet knyttet til hvorvidt det er anledning til dette etter havne- og farvannsloven. Lovens forarbeider legger til grunn at IKS passer best for organisering av oppgaver som hovedsakelig er av forretningsmessig karakter, men lar det være opp til den enkelte særlov hvilke oppgaver og myndighet som er hensiktsmessig å legge til slike selskap, se § 10 ellevte ledd som forutsetter at både enkeltvedtaks- og forskriftskompetanse kan utøves av styret. Departementet mener at det ikke bør være utelukket å delegere myndighet til interkommunale selskap, og at det må være opp til den enkelte kommune å sørge for at det skjer i betryggende former og i samsvar med kommunestyrets ønsker.

For å unngå tvil foreslås det en uttrykkelig bestemmelse om at det er adgang til å delegere myndighet etter havne- og farvannsloven til interkommunale selskap.

Delegasjon av myndighet til rettssubjekter med privat deltagelse

Der havnen drives gjennom private rettssubjekt må derimot offentligrettslig myndighet utøves utenfor driftsselskapet som sådan. I den utstrekning det er behov for offentlig regulering i havnene, må det således som et utgangspunkt være opp til de kommunale myndigheter å gjennomføre dette. Det samme utgangspunktspunktet må gjelde for tilsyns- og håndhevelsesfunksjoner.

Departementet har likevel funnet at det etter nærmere vurdering bør kunne åpnes for delegasjon av myndighet på et bestemt område til private rettsubjekt. Dette kan for eksempel dreie seg om innkreving av gebyrer eller andre områder hvor det er usikkert om en befinner seg på området for offentlig myndighetsutøvelse eller områder som like gjerne kan ivaretas av private.

10 Rådet for kystsikkerhet og beredskap

10.1 Forslaget i høringsnotatet

Det er flere departementer og etater som har ansvar og oppgaver innen det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Fiskeri- og kystdepartementet med Kystverket som underliggende etat har ansvar for forebyggende sjøsikkerhet gjennom drift av maritim infrastruktur og tjenester som fyr- og merketjenesten, lostjenesten og maritime trafikksentraler, herunder meldings- og informasjonssystemer. Infrastrukturen og tjenestene skal gjennom oppmerking av sikre leder, navigasjonsassistanse, trafikkovervåking og veiledning til skipstrafikken bidra til en sikker bruk av farvannene slik at uønskede hendelser og ulykker kan unngås. Videre har Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for oppmåling av farvannet og utgivelse av sjøkart. Statens kartverk Sjø (Sjøkartverket) har det nasjonale ansvaret for å produsere og utgi autoriserte sjøkart. Sjøkart er avgjørende for sikker navigasjon og bruk av Kystverkets maritime infrastruktur som fyr og merker og elektroniske navigasjonshjelpemidler. Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn har også ansvar i forhold til beredskapen mot akutt forurensning gjennom å fastsette krav til private virksomheters og kommunenes beredskap, samt føre tilsyn med etterlevelsen av kravene. Videre har Miljøverndepartementet ansvar for regelverk som omhandler forurensende utslipp, dumping og forbrenning fra skip. Sjøfartsdirektoratet utfører direktoratsoppgaver for Miljøverndepartementet innenfor dette området.

Nærings- og handelsdepartementet, med Sjøfartsdirektoratet som underliggende etat, har det overordnede ansvar for å utvikle et regelverk som stiller krav til skip og mannskap, og kontroll med at regelverket overholdes. I forhold til oljevernberedskap opptrer Sjøfartsdirektoratet som maritim rådgiver for Kystverket under aksjoner, og dekker den skipstekniske kompetansen.

Justis- og politidepartementet har ansvar for overordnet koordinering av redningstjenesten, og de internasjonale maritime nødkanalene. Hovedredningssentralene har overordnet operativt ansvar for redningsaksjoner for å berge liv og helse. Alle etater med relevante ressurser plikter å bidra under redningsaksjoner.

Forsvarsdepartementet har ingen primærmyndighet innenfor sjøsikkerhet og kystberedskap. Forsvarets primæroppgaver er suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og overvåking i norske interesseområder. Forsvaret er imidlertid en viktig ressurs og bidragsyter i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet og har gjennom KYBAL (organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse) myndighet til å utøve aksjonsledelse i situasjoner som normalt faller inn under andre etaters primæransvar, inntil primæretaten overtar aksjonen.

Det er viktig at myndighetene i en krisesituasjon setter inn effektive tiltak til riktig tid. Ansvaret for statens beredskap mot akutt forurensning og fare for akutt forurensning ble 1. januar 2003 lagt til Fiskeri- og kystdepartementet.

God informasjonsutveksling og koordinering mellom ulike aktører er sentralt for en hensiktsmessig og effektiv forvaltning innenfor arbeidet med kystsikkerhet og kystberedskap.

I St.meld. nr. 14 (2004–2005) «På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap» fremgår det at Fiskeri- og kystdepartementet vil etablere et kontaktforum for kystsikkerhet og beredskap.

Det ble i høringsnotatet foreslått at det i havne- og farvannsloven gis hjemmel for Kongen til å opprette et eget råd for kystsikkerhet og beredskap, jf. § 2–4. Oppnevningen bør skje etter at forslag er innhentet fra aktuelle departementer. Når det gjelder bruk av betegnelsen «råd», vises det til at rådsbegrepet anvendes i en rekke lover, i motsetning til betegnelsen «kontaktforum». I tillegg fremstår råd som en mer formell betegnelse på et organ enn kontaktforum.

Rådet for kystsikkerhet og beredskap skal være et samarbeids- og kontaktorgan for de instanser innen statsforvaltningen som er ansvarlig for de forvaltningsmessige oppgaver knyttet til sikkerhet og beredskap langs kysten.

Det skal legges vekt på kontakt, informasjon, samråd og samordning i det løpende arbeidet med kystsikkerhet og kystberedskap. En viktig oppgave

for rådet bør være å identifisere effektiviseringspunkter og forbedringspunkter som kan legges til grunn for styrket samarbeid, særlig innenfor rutiner og kommunikasjon. Rådet bør i sitt arbeid legge vekt på spørsmål som gjelder ansvarsforhold og samhandling mellom de ulike fagmyndighetene.

Forumets status og funksjon ble foreslått fastsatt i loven. Nærmere regler om rådets sammensetning og arbeidsoppgaver skulle fastsettes i egen instruks.

10.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er positive til opprettelsen av et råd som foreslått. Flere høringsinstanser viser imidlertid til at lovfesting av rådet ikke er nødvendig, og at lovfesting kan begrense Regjeringens handlingsrom. Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved sammensetningen og avgrensningen av deltakere.

Forsvarsdepartementet slutter seg til mandatet slik det er formulert i lovforslaget, og peker på at Forsvaret vil være en viktig deltager i rådet selv om de ikke har ordinære forvaltningsoppgaver på området.

Justis- og politidepartementet (JD) er positiv til at det opprettes et samarbeids- og kontaktorgan for ulike etater med ansvar for kystsikkerhet og beredskap, men mener det neppe er hensiktsmessig å lovregulere dette. Regjeringen kan oppnevne et slikt råd uten lovhjemmel, og en slik lovhjemmel vil kunne svekke fleksibiliteten ved at den muligens kan oppfattes slik at den angir bindende grenser for rådets mandat. JD mener videre det bør gå klart frem av opprettelsen at rådet kun gir råd, og ikke formelt behandler saker relatert til kystsikkerhet og beredskap.

Kystverket peker på at det med utrykket «*berørte offentlige etater*» er uklart om departementet åpner for deltakelse i rådet fra kommunale og fylkeskommunale organer.

Sjømannsforeningens landsforbund fremhever at rådet ikke bør ha en rådgivende rolle i forbindelse med aksjoner.

Norges fiskarlag ser det som naturlig at det i dette rådet også gis plass for representanter for de viktigste brukerne av kysten i yrkesmessig sammenheng, deriblant fiskerne.

10.3 Departementets vurdering

Fiskeri- og kystdepartementet er ikke enig i at en lovhjemmel som foreslått vil kunne begrense rådets virkeområde på en uheldig måte, men etter departementets syn er det her ikke påkrevd med en særlig lovbestemmelse. Departementet kan opprette et råd med tilsvarende funksjon uten hjemmel i lov, og uten de formelle rammer som vil følge av en lovfesting. Et slikt råd vil uansett kunne være et viktig element for departementets arbeid med utvikling av sjøtransport, sjøsikkerhet og oljevernberedskap.

11 Farvann og bruk av farvann

11.1 Sjøfarendes plikter i farvannet

11.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov inneholder ikke noen alminnelig aktsomhetsnorm som gjelder for de sjøfarende og deres bruk av farvannet. Det stilles imidlertid krav til sjøfarendes aktsomhet i annen lovgivning rettet mot sjøfarende. Under gjeldende lov er det derimot inntatt en generell bestemmelse om fartsbegrensninger i sjø i forskrift av 19. juni 2003 nr. 748 § 2.

11.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å innføre en generell aktsomhetsnorm som en grunnleggende og innledende bestemmelse i kapitlet om bruk av farvannet. Forslaget er nytt i forhold til gjeldende rett. En liknende bestemmelse gjelder på veg, jf. vegtrafikkloven § 3 første ledd og § 6 første ledd. Det finnes en liknende bestemmelse i den finske sjötrafiklag av 20. juni 1996 nr. 463 § 5.

Ved å oppstille en generell aktsomhetsnorm for de sjøfarende, vil en på en tydeligere måte få frem de momentene som må tillegges vekt ved en vurdering av hvorvidt det er opptrådt aktsomt. På bakgrunn av at stadig flere og ulike brukere skal dele kystsonens ressurser, og en tiltagende konkurranse blant brukerinteressene, er det et økende behov for å fastlegge en prinsipiell aktsomhetsplikt overfor andre.

Forslag om lovfesting av en aktsomhetsnorm må ses i sammenheng med forskrift av 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene). Forskriften oppstiller en rekke spesifikke plikter for sjøfarendes opptreden, slik som plikt til å holde utkikk og å holde sikker fart for å unngå sammenstøt, men den fastsetter ikke en alminnelig aktsomhetsnorm. Sjøveisreglene er for øvrig ikke til hinder for fastsettelse av særlige regler på andre områder, jf. del A, regel 1 bokstav b).

I høringsnotatet foreslås videre en lovfesting av en plikt for fartøy til straks å melde fra om observerte farer av betydning for navigering eller sikker ferdsel i farvannet til andre fartøy i nærheten, og til første relevante myndighet med anmodning om viderebefordring til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler (NAVCO). Når NAVCO mottar faremelding, skal denne straks vurdere å sende ut nødvendig navigasjonsvarsel til fartøy i området på egnet måte. Det er etablert vaktordning slik at navigasjonsvarsler kan meldes på telefon døgnet rundt til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

Bestemmelsen lovfester hovedinnholdet i SOLAS kap. V regel 31. Ved å synliggjøre plikten til å melde om navigasjonsfarer samt det offentliges ansvar for videreformidling, får man en mer samlet og helhetlig regulering av navigasjonshjelpemidler og navigasjonsveiledning under havne- og farvannsloven. De sjøfarendes trygghet avhenger ikke bare av tilgjengelig infrastruktur i form av opparbeidede farleder, fyr, merker, farvannsskilt, kart og andre nautiske publikasjoner, men også av den informasjon som tilflyter dem fra andre fartøy og myndigheter om farer som truer sikker navigasjon eller ferdsel. Navigasjonsvarsler gir opplysning om forhold som kan være av betydning for sjøsikkerheten og utfyller dermed det totale navigasjonsbildet.

11.1.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er positiv til at det foreslås en generell presisering av krav om alminnelig aktsomhet i havne- og farvannsloven. Kystverket savner imidlertid en vurdering av hvordan bestemmelsen skal tolkes opp mot sjøveisreglene og vektlegges i forhold til sjøveisreglenes bestemmelser om «forkjørsrett» for bestemte fartøystyper eller type aktivitet.

Riksadvokaten slutter seg til forslaget om å innføre en generell aktsomhetsnorm og plikt til å melde fra om farer.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening peker på at behovet for eventuell aktsomhetsregel, som gjelder de som fører et fartøy, i havne- og farvannsloven må vurderes opp mot de aktsomhetsregler som gjelder føring av fartøy i annen relevant lovgivning.

Bergen og omland havnevesen mener det er uklart hva som ligger i ordlyden «første relevante

myndighet» for melding av farer av betydning for sikker navigasjon.

Nærings- og handelsdepartementet mener at en generell aktsomhetsplikt til sjøs i ny havne- og farvannslov bør utgå fordi det ikke er hensiktsmessig med en dobbelregulering på dette området, og at forslaget er egnet til å skape uklarhet ved siden av skipssikkerhetslovens § 14 om navigering.

Norsk Sjøoffisersforbund slutter seg til forslaget om en plikt til å melde om farer til tross for at en slik plikt vil medføre ytterligere belastning for navigatørene langs kysten, da de fleste allerede må antas å ha denne plikten «innebygd i seg».

Sjøfartsdirektoratet peker på at aktsomhetskravet i utkastets § 3–1, allerede er nedfelt i skipssikkerhetsloven § 14 med forskrift 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen og i fritids- og småbåtloven § 24, annet ledd punkt 5. Videre følger det av skipssikkerhetsloven § 19, første ledd bokstav b en henvisning til sjøloven § 132 at skipsfører skal navigere i tråd med «godt sjømannskap», som er en rettslig standard for den aktsomhet som kreves. Sjøfartsdirektoratet uttaler at dersom det er ferdsel i havner og farvann i tilknytning til havner som ikke omfattes av disse bestemmelsene, vil en slik aktsomhetsnorm være relevant, men det må da presiseres i hvilke tilfeller det gjelder for å unngå dobbeltregulering.

Justis- og politidepartementet er ikke enig med forslaget om en generell aktsomhetsnorm til sjøs fordi denne synes å overlappe med forhold som er omfattet av den nye skipssikkerhetsloven, og mener derfor at bestemmelsen bør utgå eller omformes slik at overlapping med skipssikkerhetslovens bestemmelser unngås.

Angående meldeplikt ved farer peker Justis- og politidepartementet på at det i lengre tid har pågått et samarbeid mellom flere etater om etablering av Maritime Assistance Services (MAS) som er et kontaktpunkt for ulik hendelsesrapportering fra skip til land. MAS-funksjonen er bestemt lagt til hovedredningssentralene. Opprettelsen av et slikt kontaktpunkt bygger på IMOs resolusjon A.950(23). Denne resolusjonen omfatter bl.a. rapportering iht. SOLAS kap. 31. Det er lagt opp til at hovedredningssentralene viderevarsler til Kystverket og evt. andre myndigheter. Det bes derfor om at Fiskeri- og kystdepartementet, i den grad det er nødvendig, tar hensyn til etablering av MAS-funksjonen ved utforming av en slik bestemmelse om meldeplikt.

11.1.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering vil forslaget i høringsnotatet om en generell aktsomhetsnorm for de som bruker farvannet være naturlig i denne loven. Dette støttes av en rekke høringsinstanser. Departementet er likevel kommet til at det ikke er strengt nødvendig med en slik norm her, da det finnes aktsomhetsnormer i annet regelverk, som for eksempel sjøloven, skipssikkerhetsloven og fritids- og småbåtloven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at høringsnotatets forslag om en generell aktsomhetsnorm for sjøfarende ikke videreføres. Regler om fartsbegrensninger vil kunne fastsettes gjennom forskrift i medhold av bestemmelsene om trafikkregulering og i forskrifter om orden i og bruk av farvannet.

Departementet anser at en plikt til å melde fra om observerte farer av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel bør lovfestes. Bestemmelsen svarer i hovedsak til SOLAS kap. V regel 31. Bestemmelsen retter seg mot føreren av skip som påtreffer forhold som kan medføre en fare for skipstrafikken i et område, denne vil ha meldeplikt etter bestemmelsen. Farer av betydning kan for eksempel være farlig is, farlig vrak, drivgods, hvilken som helst annen direkte fare for skipsfarten, lufttemperaturer under frysepunktet sammen med kuling som forårsaker farlig isdannelse på fartøys overbygninger, eller vind av styrke 10 eller derover etter Beauforts skala som stormvarsel ikke er mottatt for. Det avgjørende er om forholdet må anses som fare av betydning for sikker navigering eller ferdsel. Vurderingen må foretas av den enkelte og baseres på godt sjømannskap.

Skipsfører skal sende underretning til skip i nærheten, og likeså til relevante myndigheter. Dette kan være kystvakt, havnemyndighet, Kystverket, trafikksentral eller hovedredningssentral. Plikten er selvsagt også oppfylt om melding sendes direkte til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler (NAVCO) som i dag er Kystverket.

Ved melding til første relevante myndighet med anmodning om viderebefordring til NAVCO vil fører av fartøy ha oppfylt sin forpliktelse etter loven, og det er opp til mottaker av meldingen å viderebefordre informasjonen til NAVCO, som sender ut navigasjonsvarsel når dette anses nødvendig. Meldeplikten er begrunnet i hensynet til sikker navigasjon og ferdsel.

Gjennom opprettelsen av Maritime Assistance Services (MAS) er hovedredningssentralene oppnevnt som mottaker av enkelte meldinger fra fartøy hvilket bl.a. omfatter nødmeldinger og meldin-

ger om forurensning eller fare for forurensning. Kystverket er utpekt som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler og mottar i den egenskap ca. 600 navigasjonsvarsler i året. Etter departementets vurdering er navigasjonsvarsler normalt ikke av en slik akutt karakter at de omfattes av meldeplikt til MAS, og varslene bør normalt heller ikke belastes hovedredningssentralene.

Etter departementets vurdering bør imidlertid ikke plikten til å melde om farer for navigasjon eller ferdsel begrenses til fører av fartøy. Slike farer bør meldes uansett hvem som observerer dem. Tilsvarende forurensningsloven § 39 om plikt til å varsle om akutt forurensning, foreslås det at også andre som observerer navigasjonsfare skal gi melding med mindre det er åpenbart unødvendig. Det foreslås derfor at «enhver» skal varsle observert navigasjonsfare, og at dette skal varsles nærmeste politimyndighet.

For melding om sjøulykke gjelder i stedet sjøloven § 475 og skipssikkerhetsloven § 47. Slik melding vil normalt også dekke faremelding etter havne- og farvannsloven.

11.2 Regulering av og ansvar for farledene

11.2.1 Gjeldende rett

I gjeldende havne- og farvannslov er ansvaret for farledene delt mellom kommunene og staten, jf. §§ 7 og 16. Staten har som utgangspunkt ansvar for alle farleder, men i de kommunene som har opprettet havnedistrikt, vil det være kommunene som har ansvaret for farledene innenfor havnedistriktene. I hovedleder og bileder gjelder viktige begrensninger for kommunenes ansvar og myndighet. I henhold til forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 punkt II fritas kommunen for ansvaret i lovens § 16 annet ledd for så vidt angår del av hovedled og viktig biled for allmenn trafikk, herunder ansvaret for nødvendige fyrlys og sjømerker. Videre fastsetter forskrift av 2. juni 1992 nr. 426 § 5 at Kystverkets distriktskontor i det enkelte tilfelle kan bestemme at kommunen ikke kan forby bevegelse av fartøyer o.l. gjennom havnedistriktet i hovedled eller viktig biled.

11.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det en bestemmelse som legger myndigheten til å utpeke hoved- og bileder samt andre kategorier av farleder, til departementet. Det er meningen at fastsettelsen av hovedled og biled ved hjelp av koordinater entydig skal trekke opp den geografiske grensen mellom kommunens og statens myndighet etter loven. Andre kategorier farleder kan for eksempel være lokal-, fiskeri- eller hurtigbåtleder.

Det foreslås videre at det kan fastsettes standard for farleder (farledsnormal). Farledsnormalen kan bl.a. inneholde krav til farledene om bredde, høyde og dybde, eller til navigasjonsveiledning, ankringsplasser og nødhavner. Bestemmelsen er ny og tar utgangspunkt i tilsvarende veistandard i vegloven §§ 2 til 8. Gjennom en farledsnormal får myndighetene et styrings- og prioriteringsverktøy for ivaretakelse av ferdselshensyn i farledene.

Staten har som et ledd i det samlede arbeidet med å legge forholdene til rette for trygg ferdsel, et ansvar for å sikre at farledene bidrar til sjøtransportens fremkommelighet langs kysten og til og fra landet, og samtidig ivareta sikkerhetsmessige og miljømessige hensyn.

Kommunen gis hjemmel til å dekke inn sine kostnader ved etablering, drift og forvaltning av farleder, herunder nødvendig oppmerking, gjennom gebyr fra fartøy som bruker farvannet i kommunen (farledsgebyr).

11.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket uttaler at farledssystemet ikke er utarbeidet med sikte på å trekke en grense mellom statens og kommunens myndighet, og at systemet derfor må gjennomgås på nytt ved en eventuell fastsettelse av forskrift.

Kystverket mener bestemmelsen bør endres slik at den åpner for at staten kan gi forskrifter som både vil båndlegge bestemte arealer til bestemte tiltak eller aktiviteter som opplag, nødhavner med innseiling og lignende, og som gir staten myndigheten over arealene.

Tromsø havnestyre fraråder at kommunen alene kan stå fritt til å avvikle farleder, og ber om at dette presiseres i utkastet. Det bør presiseres om kommunen er forpliktet til å videreføre vedkommende farled, med det ansvar og de omkostninger det medfører.

Fiskeridirektoratet uttaler at det er nødvendig at det gis en grundigere redegjørelse for «farledsnormalen» og hva den innebærer for andre interesser i kystsonen, herunder virkninger for fiskeri- og akvakulturinteressene.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening peker på at bestemmelsen åpner for fastsettelse av bl.a. sikkerhets-/buffersoner rundt hoved- og bileder. Uten at det sies hvor store slike soner kan bli, vil dette legge beslag på store sjøarealer. Hav-

bruksnæringens videre utvikling er avhengig av tilgang på lokaliteter av god kvalitet. Muligheten for at slike lokaliteter blir gjort utilgjengelige for næringen gjennom etablering av slike buffersoner og næringsmessige konsekvenser er ikke drøftet.

11.2.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen fastslår departementets adgang til ved forskrift å utpeke særskilte farleder, herunder fastsette hvilke farleder som skal være hovedled eller biled. En inndeling av farvannet i hovedled og biled er tillagt gjennomgående betydning for ansvarsdelingen mellom stat og kommune under loven. Lovforslaget forutsetter dermed at det foretas en presis fastlegging av de geografiske grensene for hovedled og biled før loven kan tre i kraft.

Fastleggingen av hovedled og bileder gjennom forskrift vil gi en oversiktlig og helhetlig ordning som gir svar på om en forvaltningsoppgave ligger til kommunen eller staten. En slik fastlegging antas i all hovedsak å videreføre gjeldende ordning hvor kommunene er fritatt for sin merkeplikt i «hovedled og viktige bileder». En slik ordning vil være sammenlignbar med statens ansvar for riksveier på land. Staten får dermed definert nærmere sitt ansvar for sikkerheten og fremkommeligheten i de mest trafikkerte og benyttede ferdselsårene til sjøs.

Det åpnes også for fastsetting av andre kategorier av farleder enn hovedled og biled gjennom forskrift. En videre kategorisering vil gi et mer tilpasset prioriteringsverktøy og styringsinstrument enn kun hovedled og biled. Kystverket har allerede i dag etablert en database der ledene langs kysten er kategorisert i hovedled, biled, lokalled og fiskeriled. Farledssystemet, koplet med informasjon om fyrlys, merker og annen relevant informasjon, er samlet i Kystverkets farledsdatabase.

Ved å innta en hjemmel for kategorisering i loven, kan standarden for de ulike farledstypene formaliseres gjennom fastsettelse av en «farledsnormal». Det kan for eksempel stilles krav til minimum bredde, fri seilingshøyde og dybde i leden, eller krav til hvilken navigasjonsveiledning og hva slags ankringsplasser og nødhavner som skal være tilgjengelig. Ved fastleggingen må det innenfor rammene av forsvarlig sjøsikkerhet, også tas hensyn til andre brukere av farvannet herunder fiskeriene, andre næringer og samfunnshensyn for øvrig. Slike standarder vil i så fall kunne få betydning både for myndighetenes tjenesteproduksjon og for adgangen til å etablere tiltak i eller i tilknytning til slike leder.

Kommunene får som utgangspunkt ansvar for alle andre farledskategorier enn hoved- og biled. Ansvaret vil imidlertid være begrenset av at navigasjonsinstallasjoner er et statlig anliggende.

Utgangspunktet er at ferdsel til sjøs skjer på eget ansvar. Kommunene er ikke gitt noen uttrykkelig plikt til å etablere eller vedlikeholde farleder i sine sjøområder. Kommunale farleder er basert på historisk bruk og ønsket om å unngå ulykker, og de har gjerne blitt merket med navigasjonshjelpemidler sporadisk der ferdselen har vist at det har vært et klart behov for merking.

Den vesentligste merkingen vil etter forslaget fremdeles være statens ansvar. Kommunens oppgaver knyttet til farledene vil primært være å sørge for at farledene er farbare samt at det kan gis nærmere reguleringer for bruken. Der kommunene finner behov for ytterligere merking eller merking av nye områder, er etablering av innretninger for navigasjonsveiledning søknadspliktig til Kystverket.

Ved at departementet beholder ansvaret for hovedled og biled og ansvaret for statens navigasjonsinstallasjoner, vil kommunenes plikter til å yte navigasjonsveiledning i utgangspunktet være begrensede.

Sikkerhetsavstand til hoved- og bileder vil kunne bli aktuelt i forbindelse med utarbeidelse av farledsnormalen og vil bero på en nærmere vurdering. Forskrift om farledsnormalen vil bli gjenstand for alminnelig høring. For tiltak i farvannet må det vurderes konkret gjennom søknadsprosessen for det enkelte tiltak, hvilken sikkerhetsavstand som kreves til hoved- og biled. For akvakulturnæringen vil fastlegging av hoved- og bileder ikke endre situasjonen i forhold til gjeldende rett.

Departementet kan også fastsette regler om adgang til bruk av farleder til annet enn sjøtrafikk. Dette innebærer at det for eksempel kan fastsettes begrensninger i adgangen til å utføre visse aktiviteter, for eksempel at det nedlegges forbud mot bruk av farled som sjøflyplass eller visse typer arrangementer som båtrace, regattaer e.l. Bestemmelsen må ses på som en adgang for departementet til å presisere den nærmere bruken i de utpekte farledene eller deler av farledene, og åpner for eksempel for at det kan presiseres at en viss type bruk krever søknad etter lovens kapittel 4.

Myndighetsdeling mellom staten og kommunen ved bl.a. fastsettelse av ordensforskrifter og behandling av tiltak etter kapittel 4 i farvannet, forutsetter at det også mot havnesiden må trekkes et skille mellom deres respektive myndighetsområder. Den nærmere avgrensningen må skje ved forskrift etter § 16, men spørsmålet er hva som skal

være utgangspunktet for denne grensedragningen.

Utgangspunktet for fastsettelse av utstrekning på hovedled og biled bør være at staten kan tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet for nyttetrafikken helt frem til bestemmelsesstedet (i prinsippet helt til landfeste). Hvilke leder som skal inngå må bl.a. bero på den etablerte faktiske bruken.

Imidlertid brytes utgangspunktet mot ønsket om å gi kommunene myndighet når det gjelder forhold som berører sikkerhet og fremkommelighet i deres havn. En grensedragning er ikke uproblematisk sett hen til at havner kan ha svært ulik utforming, og at det ikke alltid finnes noen naturlige grensemerker. De muligheter som foreligger for grensedragningen er i praksis de upresise begrepene «havneinnløpet», «helt til kaifront», eller sett fra andre siden: en avgrensning for «havnebassenget».

For de havner som er knyttet direkte til en hovedled eller biled, og hvor det således kan bli nødvendig å trekke en grense mellom statens og kommunens myndighet, mener departementet at utgangspunktet for grensedragningen bør tas i at kommunens myndighet bør omfatte alt som angår havnens «indre liv», og dermed aktivitet som påvirker eller kan påvirke de oppgaver og tjenester som utføres i havnen, eller som har betydning for effektiv og sikker havnevirksomhet.

Avgrensningen i forskrift forutsettes altså å følge en saklig grensedragning som kan variere fra havn til havn avhengig av lokalisering, utforming og omfang/tjenestetilbud. Der det er naturlige grensemerker som en molo, bør dette kunne tillegges vekt. I andre tilfeller må det gjøres en konkret skjønnsmessig vurdering under hensyn til de forhold som er nevnt.

11.3 Trafikkregulering og orden i farvannet. Meldeplikter

11.3.1 Gjeldende rett

Retten til fri ferdsel er utgangspunkt for reglene i havne- og farvannsloven om bruk av farvann. Dette utgangspunktet er modifisert gjennom en rekke plikter med hjemmel i ulike regelverk, herunder en alminnelig aktsomhetsnorm, sjøveisreglene og mer spesielle innskrenkninger i seilingsfriheten.

Departementets adgang til å regulere ferdselen til sjøs følger i hovedsak av gjeldende lov § 6 første og annet ledd. Bestemmelsene hjemler et bredt spekter av reguleringer slik som maksimal fart, maksimal tillatt fartøystørrelse, krav om forhåndstillatelse, krav om ankomst- og avgangsmelding, krav om at seilas bare kan foregå i dagslys i visse farvann og forbud mot seilas under bestemte forhold etc. Det overordnede hensyn ved regulering av trafikken er å «trygge ferdselen», jf. formålsbestemmelsen i gjeldende lov § 1.

Også kommunen har og kan gis myndighet til å regulere ferdselen innenfor sitt havnedistrikt, jf. § 6 annet ledd. Kommunen er i tillegg gitt myndighet til å fastsette ordensregler når det er opprettet havnedistrikt, jf. § 16 fjerde ledd.

Etter § 6 første ledd kan det ut fra hensynet til «rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og allmenne miljøhensyn» fastsettes forskrift eller treffes enkeltvedtak om «bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann» eller «tillatelse til bruk på nærmere vilkår». Det er fastsatt forskrifter om bruk av farvann for innseilingen til havner hvor det er etablert trafikksentral og andre områder med særlig behov for regulering av trafikken. Forskriftene gir regler om meldeplikt, lytteplikt, posisjonsrapportering, trafikkseparering mv. Det kan også fastsettes trafikkfelt som fartøyer skal benytte. Se som eksempel forskrift 11. desember 1998 nr. 1273 om sjøtrafikk i bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften). Enkeltvedtak etter § 6 første ledd vil kunne være aktuelt overfor bruker som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, eller i urimelig grad vanskeliggjør annen bruk.

§ 6 annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om «trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartøyers største tillatte fart». Forskrifter etter § 6 annet ledd kan gjelde generelt, dvs. ikke bare for avgrensede farvann. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det bl.a. fastsatt forskrift av 19. juni 2003 nr. 748 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø. I tillegg til den generelle fartsforskriften er det fastsatt en rekke lokale bestemmelser etter mønster av den generelle forskriften, jf. fartsforskriften § 3.

Etter § 11 nr. 1 og nr. 9 kan det fastsettes forskrifter eller treffes enkeltvedtak om meldeplikt for fartøy, og om opplysninger som skal gis til statlige eller kommunale myndigheter av hensyn til avvikling av trafikken, sikkerhet, miljø og bruksforhold for øvrig i farvannet.

Med hjemmel i § 11 nr. 9 er det gitt forskrift av 16. juni 1999 nr. 727 om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last. Forskriften pålegger bl.a. operatøren eller fører av et skip på 300 bruttotonn eller mer, som transporterer farlig eller forurens-

sende last på vei til en havn i Norge, å sende opplysninger om ankomst og diverse kontrollister til Kystverket. Disse meldingene er forutsatt å skulle videreformidles til havnemyndighetene i skipets anløpshavn.

Med hjemmel i § 11 nr. 1 og nr. 6 er det fastsatt forskrift 13. desember 1988 nr. 1011 om ankomst- og avgangsmelding og om adgang til fartøy, anlegg og innretninger. Forskriften pålegger fører av fartøy som skal anløpe et havnedistrikt å rapportere til havneadministrasjonen, om mulig minst 24 timer før ankomst. Fartøy som er pliktige å rapportere skal også melde sin avgang. All rapportering skal foregå på formularer utarbeidet av IMO. Formålet med forskriften er å lette og forenkle prosedyrer for skip i havnen for å sikre en rask og effektiv håndtering fra havnens side.

Kommunen kan innenfor sitt havnedistrikt fastsette regler om «orden i og bruk av havnen og om konkurrerende bruk av farvann», jf. § 16 fjerde ledd. I slike ordensforskrifter reguleres havnestyrets adgang til å forby eller innskrenke fri ferdsel, for eksempel ved regler om forhaling, taubåtsassistanse og om hvor fartøy kan fortøye.

11.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det at havne- og farvannslovens reguleringshjemler i stor grad videreføres, men at de gjøres mer generelle og får en tydeligere lovmessig forankring.

Behovet for trafikkreguleringer viser seg særlig i tilknytning til innseilingen til større havner, for fartøy med farlig eller forurensende last, i trange farvann, i farvann med stor trafikk og når risikoen for skade eller ulempe for allmenne eller private interesser for øvrig må anses for uholdbar. I forslaget pekes det på at det må sikres nødvendig hjemmel til å fastsette trafikkreguleringer tilpasset internasjonale anbefalinger og særnorske forhold.

Trafikkreguleringer fra Kystverket vil kunne utfylle, presisere eller fravike de alminnelige reglene som de sjøfarende må forholde seg til i farvannet, jf. bl.a. forskrift av 12. januar 1975 nr. 1 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene), som gir de mest generelle ferdselsreglene.

Konkrete eksempler på reguleringer i medhold av den foreslåtte bestemmelsen er:

- seilingsleder og trafikkseparering,
- regler om fartøyers største tillatte fart i visse farvann,
- krav om at seilas bare kan foregå i dagslys i visse farvann,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når sikten er dårlig,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når issituasjonen er farlig,
- møteforbud i visse farvann,
- krav om at territorialgrensen krysses på et bestemt sted,
- maksimal tillatt fartøystørrelse i visse farvann (BT, lengde, bredde, høyde),
- krav om forhåndstillatelse før fartøy, eller visse grupper fartøy, seiler inn i et farvann,
- krav om ankomst- og avgangsmelding samt at fartøyet sender posisjonsrapport mm. underveis,
- forbud mot at visse fartøyer nytter bestemte farvann, f.eks. at fartøyer med farlig og/eller forurensende last ikke får nytte farvann som er spesielt vanskelige eller miljøfølsomme,
- krav om at taubåtassistanse skal nyttes i visse farvann og
- krav om at en bestemt havn benyttes.

Også kommunen kan etter lovforslaget delegeres myndighet til å fastsette trafikkreguleringer som her nevnt. Dette kommer i så fall i tillegg til kommunens myndighet til å fastsette forskrifter om orden i og bruk av havner og farvann (ordensforskrifter).

Gjeldende lov § 16 annet ledd annet alternativ og § 20 annet punkt første alternativ om uhindret ferdsel i sjø foreslås videreført. Myndigheten etter loven tillegges en særlig plikt til å sørge for at ferdselen på sjøen ikke hindres eller vanskeliggjøres samt en adgang til avsperring på sjø eller land der slike forhold oppdages.

Hvem som er rette myndighet følger av ansvarsdelingen, dvs. at staten har ansvaret i hovedled og biled og utenfor grunnlinjen, mens kommunen har ansvaret i farvannet for øvrig.

Rekkevidde av plikten til å sørge for at ferdselen på sjøen ikke hindres eller vanskeliggjøres må fastlegges konkret. Plikt til å reagere, og eventuelt benytte påleggskompetansen, kan inntre dersom det f.eks. oppdages drivende gjenstander eller is, farlige grunner eller andre forhold som kan hindre eller vanskeliggjøre ferdselen.

I høringsnotatet er det søkt å videreføre eksisterende hjemler for å pålegge meldeplikt til myndighetene. Det kan fastsettes plikt for bl.a. eier eller bruker av fartøy eller eier, avsender eller mottager av last til å melde fartøy, kjøretøy, last eller andre forhold til relevant myndighet. Krav om at fartøy bl.a. skal melde sin ankomst, avgang eller spesielle opplysninger til statlig eller kommunal myndighet er en viktig side ved myndighetenes planlegging av en trygg trafikkavvikling, samtidig som det kan være nødvendig for å kunne motta og

betjene fartøy på en effektiv og hensiktsmessig måte i havnene.

Bestemmelsen om adgang til å pålegge meldeplikt legger til rette for at det senere kan innføres et samordnet meldings- og informasjonssystem som kan erstatte dagens mange regelverk som håndheves av ulike myndigheter.

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet påpeker at de tidligere har gått i mot ett nasjonalt meldings- og informasjonssystem som erstatter meldingssystemet i Forsvarets anløpsregelverk.

Mo i Rana havn finner det uklart om departementets adgang til å utforme mønsterforskrifter, innebærer at departementet skal godkjenne kommunale forskrifter som i dag, eller om godkjennelsesordningen bortfaller.

11.3.4 Departementets vurdering

Trafikkreguleringer

Forslaget i høringsnotatet viderefører i stor grad gjeldende rett, men er tilpasset den nye ansvarsfordelingen mellom staten og kommunen. Forslaget bør etter departementets vurdering i hovedsak legges til grunn.

Departementet er gitt kompetanse til å utferdige forskrifter om trafikkreguleringer som seilingsregler og regler for seilingsleder. Forslaget viderefører og sammenfatter gjeldende lov § 6 første og annet ledd samtidig som det gis flere eksempler på hva «trafikkregulering» kan gå ut på. Bestemmelsen gir departementet viktige reguleringsfullmakter uten at de aktuelle reguleringer er uttømmende angitt. Trafikksentralene vil ha en viktig oppgave med å håndheve slike reguleringer i sine geografiske ansvarsområder.

Det kan videre være aktuelt å regulere hvor ferdselen skal eller bør foregå, eller regulere særskilte deler av skipstrafikken ved bruk av seilingsleder. Hensikten med å fastsette *anbefalte* seilingsleder er primært å veilede sjøfarende om seilingsleder som bør brukes av hensyn til sikker og effektiv ferdsel, men hvor det ikke er grunnlag for å bruke påbudte leder.

Påbudte seilingsleder kan fastsettes for å styre trafikk som i særlig grad utgjør en miljø- eller sikkerhetsrisiko, eller lede trafikk utenom områder som er særlig sårbare eller lite fremkommelige. Innenfor territorialgrensen har kyststaten full kompetanse til å fastsette påbudte seilingsleder, trafikkseparasjonssystemer og andre rutetiltak. Utenfor territorialgrensen krever SOLAS at IMO godkjenner slike tiltak etter søknad fra kyststaten.

En påbudt seilingsled kan kombineres med bestemmelser om at deler av farvannet skal være forbudt eller påbudt for fartøy eller bestemte grupper av fartøy eller tillatt brukt på nærmere vilkår. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette påbudte seilingsleder for skip som fører farlig eller forurensende last, eller skip som er over en viss størrelse.

Adgang til å fastsette forskrifter om orden i og bruk av havner og farvann og forholdet til trafikkreguleringer er nærmere drøftet i punkt 16.3. Se også merknadene til §§ 13 og 14 samt § 42.

Uhindret ferdsel i farvannet

Departementet mener at plikten for kommune og stat til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres innenfor sine respektive områder, bør videreføres. Myndighetene gis også adgang til å sperre av områder i farvannet når det er nødvendig av hensyn til sikkerheten.

Meldeplikt

Departementet anser også at forslaget om meldeplikt bør videreføres som foreslått. Plikten omfatter melding ved anløp og avgang fra havn, og er viktig ut fra hensynet til myndighetenes planlegging av en trygg trafikkavvikling, samtidig som det kan være nødvendig for å kunne motta og betjene fartøy på en effektiv og hensiktsmessig måte i havnene. Det legges til grunn at hjemmelen for å pålegge meldeplikt legger til rette for en senere samordning av de meldingsregimer som i dag gjelder for ulike sektormyndigheter, bl.a. gjennom det elektroniske meldings- og informasjonssystemet Safe Sea Net, som er utviklet som et felles europeisk system for å ivareta sikkerhet og miljø i europeiske farvann. En slik samordning forutsetter imidlertid samarbeid mellom de relevante etater. Forslaget medfører ikke endringer i reglene om melding til andre myndigheter.

11.4 Trafikkovervåkning og kontroll

11.4.1 Gjeldende rett

Det sentrale verktøyet for koordinering av trafikkovervåking og trafikkontroll er trafikksentralene. Kystverkets trafikksentraltjenester (Vessel Traffic Services – VTS) er etablert i henhold til internasjonale retningslinjer og standarder i områder hvor

trafikken representerer en særlig risiko for sjøsikkerhet og miljø.

Tjenesten bygger på informasjon om trafikksituasjonen og forholdene i farvannet fra bl.a. radarovervåking av farvannet, AIS-kjeden, meldinger fra skip (ShipRep), losene, kameraer, meteorologiske stasjoner og andre datakilder. Trafikksentralenes virksomhet skjer med hjemmel i forskrifter i henhold til havne- og farvannsloven. Trafikkledernes viktigste myndighetsutøvelse er å gi tillatelse til bruk av farvannet, og eventuelt stille vilkår for slik tillatelse, f.eks. krav om bruk av taubåt.

Trafikksentralene skal bedre sikkerheten ved å organisere skipstrafikken slik at farlige situasjoner ikke oppstår, kontrollere at nasjonale og internasjonale sjøveisregler og lokale seilingsregler blir fulgt samt gi skipstrafikken opplysninger av betydning for sikker seilas. I sjøområdene som dekkes av trafikksentraler gjelder særskilte regler for bruk av farvannene (seilingsregler) som skal trygge seilasen i vedkommende farvann. Eksempler på slike regler er minimumskrav til sikt for å bruke en led, forbud mot å møte andre fartøyer på visse strekninger eller forbud mot bruk av visse farleder for visse typer fartøyer. Det er en del av trafikksentralenes oppgaver å kontrollere at disse reglene blir fulgt.

Etablering av anlegg for trafikkovervåkning (trafikksentraler) krever tillatelse fra Kystverket. Slike trafikksentraler er etablert og drives av Kystverket med unntak for trafikksentralen i Oslo som drives av Oslo havn, men etter forskrift fastsatt av departementet. Trafikksentralene skal ikke primært yte navigasjonsveiledning, men har som hovedoppgave å drive aktiv overvåking og håndheving av seilingsregler, gi navigasjonsassistanse og annen nautisk informasjon. Dette kan eksempelvis være informasjon om skipstrafikken innenfor et område, tilvising av farled, meteorologisk informasjon som kan ha betydning for fartøyer i farvannet, navigasjonsvarsler osv. I tillegg skal trafikksentralen treffe vedtak i medhold av stående fullmakter der det er nødvendig for å avverge faresituasjoner. For å sikre klare ansvarsforhold skal trafikksentralen så vidt mulig unngå å gripe inn i skipsførers navigasjonsrett.

11.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås en videreføring at trafikksentralenes oppgaver når det gjelder veiledning, overvåking og regulering av trafikken.

Det foreslås videre at adgangen til å utøve myndighet utvides slik at trafikksentralene gis en klarere hjemmel til å gripe inn overfor fartøy i nødssituasjoner, eller når det ellers er nødvendig av hensyn til sikker ferdsel. Trafikksentralen gis hjemmel til å gripe inn med direkte og konkrete pålegg til fartøy i en nødssituasjon.

Det understrekes at trafikksentralenes kompetanse til å gi pålegg ikke medfører endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren. På denne bakgrunn bør pålegg som rettes mot fartøy så langt som mulig være resultatorienterte i stedet for detaljstyrende. Dette anses hensiktsmessig både for å respektere skipsførerens styringsrett etter sjølovens § 132 første ledd, og for å bevare klare ansvarsforhold. Trafikksentralenes myndighet forutsettes følgelig utøvd så langt som mulig i samråd med fartøy og eventuelt rederi.

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er positiv til de inngrepsbestemmelsene som er foreslått, men stiller spørsmål ved om ikke §§ 5–1, 5–2, 5–3 og 5–5, i tillegg til deler av § 3–6, burde slås sammen til én generell rammebestemmelse, som eventuelt kan presiseres gjennom forarbeider og forskrift.

Bergen og omland havnevesen oppfatter bestemmelsene som en positiv avklaring av fordelingen av ansvar, oppgaver og roller mellom offentlige myndigheter v/trafikksentralene og fartøy v/skipsfører.

Rederienes landsforening uttaler at overvåking av ledene sammen med klare regler om pålegg, adgang til å bruke tvang og at tredjemanns erstatningskrav er garantert fra staten, gir en god løsning, men er skeptisk til opprettelse av flere trafikksentraler ut i fra at økt kystgebyr vil kunne være uheldig for konkurranseevnen til norsk innenriksfart uten at det nødvendigvis fører til bedre sikkerhet.

Haugesund kommune antar at bestemmelsen i forslaget gjelder de trafikksentraler og den trafikkovervåking staten skal drive og ha ansvaret for, og mener at dette burde vært presisert i bestemmelsen slik at den ikke kan brukes til å påføre kommuner og havner tyngende overvåkingsoppgaver, eller forlange at det skal gis tillatelse dersom en havn/kommune ønsker å overvåke trafikken i eget farvann innenfor de bestemmelser som gjelder personvernet.

Oslo Havn KF bemerker at Oslo har sin egen døgnbemannede trafikksentral og trafikksentralene foreslås å få utvidet myndighet til å gripe inn overfor fartøyer i nødssituasjoner. Skipet blir forpliktet til å følge ordre fra sentralen, i motsetning til i dag hvor sentralen er en rådgiver for skipet. Havnen kan ikke se at det er utredet hvilket økonomisk

ansvar trafikksentralen kan få hvis det gis ordre som påfører skipet eller andre unødvendig skade, og er betenkt over å endre dagens ansvarsfordeling for dette.

11.4.4 Departementets vurdering

Departementet anser at det bør gis bestemmelser som lovfester trafikksentralenes oppgaver og utvider deres myndighetsområde til mer klare påleggshjemler i visse faresituasjoner.

Trafikksentralenes primære funksjon er å overvåke, føre kontroll med og regulere skipstrafikk og annen ferdsel i ansvarsområdet. Dette innebærer også håndheving av sjøveisreglene, andre trafikkreguleringer fastsatt for ansvarsområdet samt gjennomføring av sikkerhets- og beredskapstiltak, med hjemmel i bl.a. forurensningsloven. Trafikksentralene skal etter behov også gi navigasjonsassistanse og annen nautisk informasjon til sjøfarende.

Trafikksentralenes oppgaver må også sees i sammenheng med de oppgaver som ivaretas av andre myndigheter etter særskilt regelverk slik som Forsvarets regime knyttet til forskrift av 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold.

I høringsnotatet foreslås det at trafikksentralene gis en utvidet påleggs- og inngrepskompetanse overfor fartøy i visse situasjoner. Departementet anser at trafikksentralene bør ha en videre adgang til å gripe inn ved å rette pålegg til fartøy i visse situasjoner hvor dette er nødvendig for å ivareta sikkerheten til sjøs.

Det vil gjøre loven mer oversiktlig at inngrepsog påleggsbestemmelsene samles i ett kapittel og ses i sammenheng. Departementet har derfor kommet til at det er mest hensiktsmessig at kapittel 5 uttømmende regulerer de hjemler myndighetene skal ha ved uønskede hendelser i farvannet, og at departementet og kommunene, hvis ønskelig, kan legge myndighet direkte til trafikksentralene for de typetilfellene som bør håndteres som en del av den daglige driften.

Praktiske eksempel på pålegg som kan rettes mot et fartøy kan være påbud om å følge en bestemt farled, endre kurs, slå bakk, ankre opp eller fjerne seg fra et angitt område. Grensene for hva som kan pålegges følger av lovforslagets kapittel 5. Trafikksentralene vil gjennom overvåking av trafikkbildet, kjennskap til lokale forhold og tidligere erfaringer ha god oversikt over trafikkbildet i sitt ansvarsområde og tilliggende faremomenter. Der trafikksentralene ser at det kreves handling fra et fartøy for å unngå farlige situasjoner, er trafikksentralene derfor i siste omgang gitt mulighet til å gi bindende pålegg til et fartøy. Trafikksentralene bør imidlertid alltid søke å løse situasjoner ved informasjon og veiledning før det gis individuelle pålegg til skipsfører.

11.5 Navigasjonsveiledning

11.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov har bestemmelser om navigasjonshjelpemidler i §§ 7 og 16. Bestemmelsene fordeler ansvaret mellom stat og kommune for etablering og drift av navigasjonsinstallasjoner. Myndigheten til å gi tillatelse til oppsetting mv. er delt mellom departementet og Kystverket.

11.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det i stor utstrekning å videreføre gjeldende regler om innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning, jf. utk. §§ 3–8, 3–9 og 3–10. Nytt er likevel at det lovfestes en adgang til å gi pålegg i forhold til innretninger som kan virke villedende for eller påvirke sikker navigasjon eller sikker manøvrering i farvannet.

Det foreslås dessuten en endret ansvarsdeling når det gjelder farledene med tilhørende oppmerking, slik at kommunen nå får ansvaret i sine sjøområder ut til grunnlinjen, med unntak for hovedleder og bileder.

Oppmerkingen i norske farvann må av sikkerhetsmessige grunner følge en enhetlig standard. I dag gjøres oppmerkingen av farvannet i henhold til anbefalinger fastsatt av International Association of Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA). Det anses nødvendig å beholde ordningen med at Kystverket har myndighet til å gi tillatelse til oppsetting av fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen samt til å fastsette nærmere bestemmelser om den konkrete utforming og tekniske krav til slike. Søknadsplikten omfatter tradisjonelle så vel som moderne navigasjonsinnretninger, for eksempel oppsetting av radionavigasjonssystemer av ethvert slag. Søknadsplikt gjelder dessuten for anlegg for trafikkovervåking, det vil i praksis si trafikksentraler eller liknende kontrollsenter med tilsvarende formål.

Dette medfører at også kommunen som ansvarlig for tilveiebringelse av forsvarlig navigasjonsveileding innenfor grunnlinjene må søke Kystverket om tillatelse ved etablering av navigasjonsinnret-

ninger. Plikten til å søke om tillatelse gjelder ikke bare for etablering og drift, men enhver flytting, endring mv. som kan påvirke installasjonens eller innretningens egenskaper som navigasjonsinnretning.

Videre søkes videreført et forbud mot, uten tillatelse, å bruke innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen til noe annet enn forutsatt, eller gjøre noe som kan hindre eller vanskeliggjøre at slike innretninger eller anlegg virker etter sin hensikt. Forbudet rammer for eksempel det å bruke skilt eller sjømerker som fortøyningsinnretning.

Det foreslås videre at det i loven inntas en bestemmelse om adgang til å rette pålegg om oppsetting, etablering og drift av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning. Slike pålegg kan rettes mot den som eier eller er ansvarlig for innretning, anlegg eller virksomhet som nødvendiggjør varsling overfor fartøy. Slike pålegg kan gis i sammenheng med tillatelse etter loven i form av vilkår, men hjemmelen er ikke begrenset til disse situasjonene. At man pålegger opprettelse og drift av innretninger eller anlegg som i utgangspunktet er et offentlig ansvar, kan også tilsi at dette hjemles særskilt.

Videre foreslås det inntatt en hjemmel for å gi pålegg om fjerning, flytting eller endring av innretninger og anlegg som nevnt. Dette kan særlig være aktuelt der det er fastsatt nye anbefalinger fra IALA, eller for eksempel som ledd i en sanering av merker i farleder som ikke lenger er i bruk eller har blitt nedprioritert.

11.5.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket påpeker at det fremgår av merknadene til bestemmelsen at «*anlegg som skal gi navigasjonsveiledning*» i § 3–10 skal forstås så vidt at også brygge, kai eller lignende for losbåter omfattes. Dette er etter Kystverkets mening en svært vid og ikke helt naturlig tolkning av begrepet, og det bør derfor vurderes å ta dette med i bestemmelsen som eksempler.

Fiskeridirektoratet uttrykker bekymring i forhold til økt kommunalt ansvar og myndighet i forhold til de nye reglene om merking av akvakulturanlegg. Med virkning fra 1. august 2007 er det fastsatt forskrift av Kystverket om diverse krav til merking av akvakulturanlegg. Fiskeridirektoratet kan ikke se at den gjennomsnittlige norske kystkommune i dagens situasjon har forutsetninger for å forvalte og ivareta nødvendig oppfølging av ovennevnte merkingsbestemmelser.

Miljøverndepartementet viser til at den internasjonal konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs, 1974 (SOLAS) kapittel V, etter endringer 5. desember 2000 (gjeldende fra 1. juli 2002) også omfatter regler om medlemsstatenes plikt til å la en offisiell sjøkartmyndighet autorisere nautiske kart og nautiske publikasjoner for bruk som godkjent navigasjonshjelpemiddel, jf. særlig regel 2.2 og 9. Det vises til at havnelovutvalget i sitt forslag til ny farvannslov la frem forslag til bestemmelser om nautiske kart og publikasjoner som var ment å implementere de nevnte SOLAS-reglene, det anbefales at slike bestemmelser blir tatt inn revidert lov om havner og farvann mv.

11.5.4 Departementets vurdering

Særlig om innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Forslaget i høringsnotatet, om at staten fortsatt skal ha enekompetanse til å tillate oppføring av enhver innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning, videreføres i forslag til ny lov. I tillegg til etablering er også fjerning, flytting og endring av navigasjonsinstallasjoner omfattet i lovforslaget. Slike oppgaver fordrer nautisk kompetanse, erfaring og utstyr. Det er bl.a. viktig at merking foretas på en enhetlig måte og ut fra en helhetlig vurdering av farvannets beskaffenhet. Merking mv. bør derfor kontrolleres av en sentral fagetat. Se også merknadene til punkt 9.2.4.

Departementet legger til grunn at forskrift om krav til merking av akvakulturanlegg vil bli videreført. Det er imidlertid staten som fastsetter de konkrete kravene til slike anlegg, ikke kommunene, jf. lovforslaget § 20.

Særlig om sjøkart og sjøkartmyndigheten

I høringsnotatet var forslaget fra havnelovutvalget om innføring av lovhjemmel for Statens kartverk Sjø (Sjøkartverket) som offisiell norsk sjøkartmyndighet ikke tatt med. Fiskeri- og kystdepartementet er enig med Miljøverndepartementet, om at en slik hjemmel er naturlig å innta i havne- og farvannsloven, særlig på grunn av den nære saklige sammenheng mellom navigasjonsinstallasjoner som reguleres i denne lov og sjøkartene som brukes om bord. Sjøkartene og oppmerkingen i farvannet er komplementær informasjon for en sikker navigasjon. Sjøkartene er det sentrale medium for å informere om oppmerkningen i farvannet. Oppmerkingen av farleder, merketiltak, varsler og annen informasjon som ivaretas i denne loven,

utfyller det informasjonsbildet som presenteres i sjøkartene eller andre nautiske publikasjoner

Departementet foreslår følgelig at det inntas en bestemmelse om at offisiell sjøkartmyndighet utpekes av Kongen, jf. lovforslagets § 11. En slik løsning vil på en praktisk måte implementere SOLAS kapittel V regel 9.

Av hensyn til sikkerheten til sjøs er det viktig at sjøkartene er riktige og så langt mulig oppdaterte. Dette gjelder særlig informasjon om navigasjonsinstallasjoner, men også avmerking av farleder, aktsomhetsområder, ankringsområder, rørledninger, broer og annet som er av vesentlig betydning for sjøfarende å ha oppdatert informasjon om. Behovet for et godt samspill har også blitt tydeligere gjennom adgangen til bruk av elektroniske sjøkart (ENC), som i større grad fortløpende kan holdes à jour. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det kan gis forskrift om at tillatelser, pålegg eller annen informasjon som har betydning for sikker navigasjon skal meldes til offisiell sjøkartmyndighet.

Bestemmelsen åpner også for at offisiell sjøkartmyndighet *godkjenner* offisielle nautiske kart og nautisk publikasjon slik at selve produksjonen like gjerne kan forestås av andre aktører enn det offentlige.

Om kravene til nautisk kart og nautisk publikasjon og til den som kan autoriseres, gjelder reglene i SOLAS kapittel V.

12 Finansiering av farvannsforvaltningen

12.1 Statlige gebyrer og avgifter

12.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 26 gir hjemmel for innkreving av avgift til dekning av statens utgifter til farledstiltak, drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler, og til istjeneste. Det såkalte kystgebyret dekker i dag 34 prosent av kostnadene ved tiltak som nevnt. Til drift av trafikksentralene innkreves det et eget sikkerhetsgebyr med hjemmel i § 24 nr. 5.

12.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Gjeldende regler om finansiering av statens oppgaver i farvannet (kystgebyr) og utgifter knyttet til trafikkovervåkning (sikkerhetsgebyret) foreslås i all hovedsak videreført. Imidlertid brukes nå gebyrterminologien konsekvent.

Nytt er også et samlet regelverk for inndrivelse av gebyr, hvor formålet i første rekke er å sikre et tydelig og effektivt grunnlag for å inndrive kystgebyr og sikkerhetsgebyr.

12.1.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og politidepartementet mener begrepene «agenten» og «rederiet» i lovforslaget bør klargjøres. Det anbefales også at man overveier om de aktuelle forpliktelsene, i stedet for å legges til den som er å anse som «reder» i tradisjonell forstand, heller burde legges til den samme som den som er pliktsubjekt etter § 4 i skipssikkerhetsloven.

Rederienes landsforening mener at kostnadene til sjøtransport kunne reduseres ved at kostnadene til farledsutbedringer og drift av farledene dekkes over statsbudsjettet. Dette vil være mer i tråd med hvordan det praktiseres på land, der brukere av veiene ikke betaler for vedlikehold av infrastruktur.

Norsk Havneforbund og Norsk Havneforening er sterkt skeptiske til forslaget om kommunenes plikt til å innkreve gebyrer på statens vegne, som synes å være en videreføring av gjeldende havne- og farvannslov § 26 siste ledd.

Dampskibsexpeditørernes forening mener at anløpsgebyret må bortfalle og i stedet inkorporeres i statens kystgebyr. Alternativet er etter deres oppfatning at anløpsgebyret inkorporeres i havnens kaigebyr.

Miljøverndepartementet viser til at det er ønskelig med en klar hjemmel for miljødifferensieringsordninger ved fastsettelse av gebyrer og pristariffer. Det vises i den forbindelse bl.a. til Nordsjøerklæringen, der det pekes på økonomiske insentiver som et virkemiddel som skal vurderes for en mer miljøvennlig skipsfart.

12.1.4 Departementets vurdering

Departementet bemerker at forslaget om adgang for staten til å fastsette forskrift om å kreve inn kystgebyr og sikkerhetsgebyr i det vesentligste er en videreføring av gjeldende rett. Gebyrsatsene fastsettes årlig av departementet.

For 2008 utgjør kystgebyret 34 prosent av utgiftene til drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner. Sikkerhetsgebyret skal dekke lønns- og driftsutgifter knyttet til trafikksentralene og belastes visse fartøy som benytter farled med trafikkovervåkning. De nærmere fartøyskategorier kan fastsettes gjennom forskrift, og krigsfartøyer og fartøyer under militær kommando kan følgelig unntas.

Departementet har kommet til at kystgebyret i stedet bør betegnes som avgift. Dette vil bringe terminologien i samsvar med Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006, selv om det her dreier seg om avgift for bruk av infrastruktur.

Departementet mener forslaget om at rederen og agenten skal være solidarisk ansvarlige for anløpsavgiften, kystavgiften og sikkerhetsgebyret må opprettholdes. I tillegg må det kunne stilles krav om sikkerhetsstillelse. Etter gjeldende havne- og farvannslov er gebyrene bare sikret med sjøpant. Sjøpantet foreldes imidlertid ett år etter etableringen, som skjer ved stiftelsen av fordringen. På grunn av den tid som går mellom tjenesteytingen og fakturering, og videre inndrivelse, har det vist seg at sjøpantet i mange tilfeller ikke er et til-

strekkelig virkemiddel for å inndrive kravet. Debitor er ofte utenlandske rederier, og avgiftene og gebyrene pådras av fartøyer som sjelden er i Norge. Adgangen til å kreve at det stilles sikkerhet for gebyr- eller avgiftskravet vil dermed være et effektivt tiltak mot foreldelse av hovedkravet.

Departementet mener at det bør være den tradisjonelle forståelsen av «reder», og ikke «rederiet» som definert i skipssikkerhetsloven, som bør legges til grunn som den ansvarlig for betaling av avgiftene og gebyrene. Skipsikkerhetslovens rederibegrep er særlig knyttet til hvem som skal ha ansvar for sikkerhetsstyringssystemer, et hensyn som ikke er relevant i forhold til gebyr- og avgiftsbetalingen. Med rederen må det således legges til grunn den betydning begrepet har i den alminnelige sjøretten og i sjøloven.

Med agent skal det i disse bestemmelsene forstås reders medhjelper eller mellommann som er engasjert for å ta seg av betaling av vedkommende avgift eller gebyr. Det er altså medhjelperens funksjon, og ikke hva denne kaller seg, som er avgjørende i forhold til solidaransvaret. Det presiseres at agenten selvsagt har full regressadgang overfor rederen.

Departementet er enig i at forslaget om at kommunene kan pålegges å kreve inn gebyr og avgift for staten kan utgå. Kystgebyret kreves i dag inn av Kystverket selv, og det foreligger ikke noe aktuelt behov for å pålegge kommunene denne oppgaven.

På bakgrunn av de beregninger som er foretatt av avgifts- og gebyrgrunnlaget, og den avgifts- og gebyrpliktige trafikken, vil departementet på dette tidspunkt ikke fremme forslag om at miljødifferensiering av gebyrene inntas særskilt i havne- og farvannsloven. Det er imidlertid inntatt en generell hjemmel for å fastsette rabattordninger, som også kan omfatte miljødifferensiering.

12.2 Kommunal avgift

12.2.1 Gjeldende rett

Etter dagens ordning er det bare kommuner som har opprettet havnedistrikt som kan kreve inn anløpsavgift, og denne avgiften skal være fartøyets betaling for bruken av sjøarealet og innretninger og tiltak som kan lette fartøyets ferdsel i havnedistriktet. Disse oppgavene omfatter imidlertid ikke utgifter knyttet til hoved- og biled eller nødvendige fyrlys og merker i tilknytning til nevnte leder, da dette er statens ansvar og oppgave. I praksis dekkes også deler av lønns- og administrasjonskostnader gjennom anløpsavgiften, eller fordeles ut på de ulike avgiftskategoriene. Anløpsavgiften har dermed vært en viktig inntektskilde for de kommunale havnene.

Det antas at kommuner som ikke har opprettet havnedistrikt for innkreving av anløpsavgift under gjeldende lov, heller ikke har hatt nevneverdige utgifter til farleder og oppmerkning av betydning.

12.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet er anløpsavgiften foreslått erstattet med et farledsgebyr, som bare skal dekke kommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelighet i farleden. Dette vil i praksis kunne dekke utgifter knyttet til navigasjonsinstallasjoner og nødvendig regulering av, oppsyn med og aksjonering i kommunens sjøområder i samsvar med deres lovfastlagte oppgaver. Gebyret er foreslått innkrevet av fartøyer som oppholder seg eller trafikkerer kommunenes farleder. Kommunenes kostnader til andre forvaltningsoppgaver som behandling av søknader og utførelse av tilsyn skal ikke belastes sjøtrafikken, men dekkes gjennom særskilte gebyr som skal betales av hhv. tiltakshaver og den det føres tilsyn med.

I høringsnotatet foreslås det at havnene nå skal dekke inn sine kostnader knyttet til å motta og betjene anløp ved alminnelig prising av de tjenester som tilbys i havnen. Farledsgebyret er foreslått begrenset til kommunens utgifter til myndighets- og forvaltningsoppgaver knyttet til tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelighet i farleden.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er skeptisk til et forslag om at hver kystkommune skal kunne fastsette egen forskrift om farledsgebyr fordi dette vil gjøre at brukerne (betalerne) vil måtte forholde seg til mange flere ulike forskrifter og gebyrnivå enn de må i dag.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening uttaler at farledsgebyret må inngå som en del av havnekapitalen. Farledsgebyret må etter deres mening knyttes opp mot anløp i havnedistriktet, både ved private og offentlige havneanlegg.

KS uttaler at dagens anløpsavgift også dekker lønns- og administrasjonskostnader knyttet til skipsanløpet. Dette utgjør en relativt stor andel av mange havners inntekter. Ved at farledsgebyret bare skal dekke utgifter knyttet til ferdselen må disse kostnadene eventuelt innkalkuleres i prisingen av havnenes tjenester for øvrig. Konkurransemessig er ikke dette heldig da en offentlig havn vil ha en ekstra kostnadsfaktor fremfor private havner. En omlegging av dette systemet vil kunne ha

store konsekvenser for administrasjonen av offentlige havner og bør derfor vurderes nærmere.

Sarpsborg kommune mener at forslaget inneholder elementer som må avklares nærmere, bl.a. hvilke utvidede oppgaver kommunene får, hva som er kommunale farleder, hvilke fartøy som skal betale farledsgebyr og gode praktiske løsninger for innkreving av farledsgebyr.

Kristiansund og Nordmøre havn IKS, Molde og Romsdal havn IKS og Ålesundregionens havnevesen går imot forslaget om at det skal oppkreves et kostnadsrelatert farledsgebyr som ikke skal kunne gå til dekning av havnenes generelle administrasjonskostnader, fordi dette vil øke havnebrukernes kostnader for bruken av de offentlige havnefasilitetene.

Dampskibsexpeditørernes forening er av den oppfatning at anløpsgebyret må bortfalle, og i stedet inkorporeres i statens kystgebyr, alternativt at anløpsgebyret inkorporeres i havnens kaigebyr.

Hurtigbåtenes rederiforbund er uenig i at farledsgebyret skal være et kostnadsorientert gebyr, og uttaler at avgiften i mange kommuner bare vil ramme små fartøyer som fiskebåter, rutebåter, og fartøy knyttet til oppdrettsnæringen. Dette vil ikke generere inntekter av betydning, samtidig som behovet for merking og vedlikehold i nettopp slike kommuner vil være stor. Det fryktes at det må etableres et innkrevingssystem som ikke står i forhold inntektene, og at resultatet blir dårlig merking og svekket sikkerhet.

Bodø havn mener bl.a. at farledsgebyret må knyttes til anløp av havn for å forhindre at gebyret må betales til flere kommuner på en reise.

12.2.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at anløpsgebyret må anses som avgift. Det vises til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006.

Departementet mener at kommunene, som under dagens lov, må få anledning til å fastsette og oppkreve en avgift for å dekke kostnader knyttet til sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde når denne kostnaden ikke kan dekkes inn gjennom betaling for tjenester i havnen eller andre gebyrer eller avgifter i medhold av loven. Hjemmelen vil således dekke kostnader ved tjenesteproduksjon og forvaltningsoppgaver i de kommunale farledene som det enten ikke er noen betalingsvilje for, eller som det er vanskelig å innkreve betaling for (den typiske farvannsforvaltningsoppgavene). Anløpsavgiften skal således ikke gi økonomisk overskudd.

Departementet har kommet til at avgiftsgrunnlaget, slik det nå er beskrevet, er for snevert til å dekke nødvendige kostnader forbundet med de offentligrettslige oppgaver som loven forutsetter at kommunene skal løse, både i kommunens havner og farleder. Dette er oppgaver som det ikke er naturlig å dekke inn gjennom betaling for tjenester i havnen. Det foreslås følgelig at avgiften også kan dekke kommunens kostnader ved utøvelse av «offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av loven», i praksis fastsettelse av enkeltvedtak og forskrifter og nødvendig oppfølging og håndhevelse av slike, i havnen så vel som i kommunens sjøområder.

Kostnadene kan konkret knyttes til oppgavene med etablering og håndheving av ordensforskrifter (vedtak), investeringer og vedlikehold i eventuelle kommunale farleder, sikring av uhindret ferdsel i farvannet og tilsyn med at havneanlegg er i forsvarlig stand. Avgiften vil også kunne dekke omkostninger ved ekstraordinære forhold som oppstår i farvannet, slik som fjerning av fartøy osv., men da bare den delen av kostnaden som går utover det som kan inndrives hos den ansvarlige. I tillegg vil utgifter til administrasjon, lønninger mv. kunne dekkes.

For å unngå at det foretas kryssubsidiering, for eksempel av oppgaver som ikke hører til kommunens plikter etter havne- og farvannsloven, eller av utgifter som dekkes av staten gjennom kystavgiften, vil departementet i forskrift fastsette nærmere hvilke kostnader som kan dekkes inn ved anløpsavgiften, se § 25 annet ledd. Anløpsavgiften skal heller ikke dekke utgifter til behandling av søknader om etablering av tiltak i farvannet eller alminnelig tilsyn med loven etter kapittel 8, da utgiften til disse oppgavene skal plasseres hos søker/tilsynsobjekt gjennom særskilt gebyr.

De nærmere krav til hvilke fartøy som skal betale anløpsavgift, etter hvilke satser, hvilke fartøy som skal fritas og hvordan avgiften skal kreves inn, må fastsettes i kommunal forskrift. For å sikre en viss standardisering av hvordan disse spørsmålene reguleres i kommunene, kan det være nødvendig at departementet ved forskrift fastsetter begrensninger og utgangspunkter for kommunenes myndighet, jf § 25 annet ledd.

Nivået på anløpsavgiften vil likevel kunne variere en del fra kommune til kommune, særlig beroende på investeringsnivå i kommunen, eventuelt kostnadsdeling med nabokommuner, farvannets beskaffenhet i kommunens sjøområder, antall havner og trafikkgrunnlag.

Departementet legger til grunn at betalingsplikten vil utløses av ett anløp til én havn, uavhen-

gig av om havnen er offentlige eller private eiet. Noe annet ville føre til en utilsiktet konkurransevridning mellom offentlige og private havner.

Departementet mener et skille mellom fartøy som benytter hovedled og biled, og fartøy som kun benytter kommunale leder, ved oppkreving av anløpsavgiften ikke er praktisk å gjennomføre, samtidig som det ville gi et svakt inntektsgrunnlag for kommunene for de havne- og farvannsoppgaver de må ivareta. Det legges derfor til grunn at man må godta en viss subsidiering av kostnader i kommunale leder fra nyttetrafikken som kun går i hovedled og biled.

Et spørsmål som er fremhevet av flere høringsinstanser, er hvorvidt anløpsavgiften skal gå inn i havnekapitalen slik denne er definert i lovens kapittel 7.

Departementet har kommet til at anløpsavgiften bør inngå i havnekapitalen, og at de formål som havnekapitalen lovlig kan anvendes til etter § 48 må endres i samsvar med innkrevingsgrunnlaget for avgiften. Dette vil bare gjelde for de havner som får havnekapital etter lovforslaget, jf. § 44. Havnekapitalen kan benyttes til kostnader ved «utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av loven» og «tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder». Dette er imidlertid ikke til hinder for at oppgaver som forutsettes løst ved innkreving av anløpsavgiften kan plasseres hos andre organer i kommunen enn havnen.

13 Tillatelse og krav til tiltak

13.1 Alminnelige krav til tiltak

13.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov har ingen generelle regler for å ivareta andre sikkerhetshensyn enn sjøsikkerhet ved etablering av tiltak i farvannet. Til en viss grad utøves likevel kontroll med mer generelle sikkerhetshensyn gjennom behandlingen av søknader om tillatelse, og dertil fastsettelse av vilkår om at tiltaket må ha en bestemt konstruksjon osv.

13.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det å innføre en alminnelig sikkerhetsstandard for tiltak med mål om å unngå skade, men som overlater til tiltakshaveren selv et ansvar for hvordan målet skal oppnås. En slik løsning har den fordel at det vil pålegge tiltakshaveren en selvstendig aktivitetsplikt for å motvirke fare for skade. Tiltakshavers aktivitetsplikt vil gjelde også der hvor myndighetene ikke har fastsatt særskilte sikkerhetskrav i forskrift, eller som vilkår i en tillatelse.

Når det gjelder innholdet i en generell sikkerhetsstandard, uttales det i høringsnotatet at målet bør være å sikre liv og helse, miljø og materielle verdier. Videre foreslås det at sikkerhetsstandarden skal gjelde generelt i forhold til alle faser ved tiltaket; planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold.

13.1.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er enig i forslaget om en generell sikkerhetsstandard for gjennomføringen av tiltak. Av hensyn til forutberegnelighet bør det etter Kystverkets oppfatning vurderes om det er behov for å utarbeide nærmere veiledninger til den nye standarden, både av hensyn til brukerne og myndighetene.

13.1.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen i § 26 fastsetter alminnelige krav gjennom en aktsomhetsstandard til den som skal iverksette et tiltak etter kapittel 4 og vil gjelde generelt. Kravene knytter seg til alle faser av et tiltak og omfatter både planlegging, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av tiltaket. Standarden presiserer at ethvert tiltak skal gjennomføres slik at hensynet til god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet samt hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier ivaretas på en forsvarlig måte.

Lovforslaget § 26 annet ledd gir departementet adgang til å fastsette forskrifter med nærmere krav til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av bestemte typer tiltak, som ivaretar behovet for presiseringer av tiltakshavers løpende plikter, herunder for eksempel jevnlige målinger av kaidybde.

Adgangen for departementet til å fastsette forskrift om minste tillatte avstand i høyde, bredde eller dybde for tiltak som kan innskrenke farledene, må ses i sammenheng med § 16 annet ledd som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om en farledsnormal, jf. punkt 11.2.4. Bestemmelsen kan brukes generelt for alle tiltak eller knyttes opp til bestemte tiltakstyper, som f.eks. broer.

13.2 Tiltak som krever tillatelse

13.2.1 Gjeldende rett

I havne- og farvannsloven er det etablert en ordning med offentlig forhåndskontroll med tiltak i farvann, gjennom krav om tillatelse etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd, § 8 annet og tredje ledd og § 18 annet ledd.

Plikt til å innhente tillatelse etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd omfatter alle tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde. Begrepet «tiltak» er ikke definert i loven. Kjerneområdet for bestemmelsen er varige konstruksjoner og anlegg, men ordlyden utelukker ikke midlertidige tiltak og arbeid. Mer uklart er det om bruk av farvannet som for eksempel et slep, sjøflyplass og badeplass kan anses som «tiltak». Bestemmelsen lest i sammenheng fastslår klart at plikten til å innhente tillatelse gjelder både for tiltak som skal utføres i far-

vannet og for tiltak som ikke skal utføres i farvannet, men som vil ha slik virkning i farvannet som nevnt i bestemmelsen. Således omfattes både broer og andre luftspenn av kravet om tillatelse. Andre tiltak som omfattes er utfyllinger, olje- gassrørledninger, dumping, boligbygging, optiske kabler, kloakkledninger, strømkabler, andre kabler, oppdrettsanlegg, skjelldyrking, havbeite, brygger, kaier, moloer, opplag av fartøy og fortøyninger. Tiltak i undergrunnen, f.eks. undersjøisk tunnel, vil også kreve tillatelse dersom det kan ha slik virkning i farvannet eller for ferdselen som nevnt. Både tiltak på og under havbunnen kan f.eks. medføre ankringsforbud, som er et «hinder for ferdselen i dybde».

Plikt til å inneha tillatelse etter § 6 tredje ledd gjelder også for staten. Fiskeri- og kystdepartementet og Oljedirektoratet har etablert avtale om koordinering av tillatelser etter havne- og farvannsloven og petroleumslovgivningen til olje- og gassrørledninger. Kystverket og Kystverkets regionskontor er delegert myndighet til å behandle sakene etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd.

Havne- og farvannsloven § 8 annet ledd oppstiller krav om tillatelse for tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet. Den forvaltningsmessige oppfølging, som varsling av militær myndighet, skjer gjennom Forsvarsdepartementet. «Forsvarets eller Kystverkets anlegg» er ikke definert i loven. Kystverkets anlegg omfatter fyr, merker, skilt, moloer, kaier og andre innretninger som er oppført av, og som forvaltes av Kystverket. Forsvarets anlegg er innretninger for forsvarsformål forvaltet av Forsvaret. For tvilstilfeller er det etablert en foreleggelsesplikt.

Etter § 8 tredje ledd kan Kongen bestemme at bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen, som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene, krever tillatelse av departementet etter uttalelse fra fylkesmannen. Plikt til å innehente slik tillatelse er i hovedsak begrunnet i statens interesser i kontroll med utgifter i forbindelse med merking, utdyping og trafikkregulering i sjøen når trafikkmønsteret må forventes lagt om som følge av nye anlegg. Det er ikke etablert slike krav i dag.

Etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd første punktum kreves tillatelse fra kommunen til arbeid og anlegg utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. For at noe skal kunne betegnes som «arbeid og anlegg», må det være forbundet med grunnen og av en viss varighet og størrelse. Begrepet tolkes mer innskrenkende enn ordet «tiltak» i § 6 tredje ledd. Faller tiltaket innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves tillatelse for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningsloven § 84, jf. § 18 annet ledd tredje punktum.

Det fremgår uttrykkelig av § 18 at hvis arbeidet mv. går inn under § 6 tredje ledd, må departementets tillatelse innhentes i stedet for kommunens.

Havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd, § 8 annet og tredje ledd og § 18 annet ledd angir hvilke tiltak som krever tillatelse, men gir mindre informasjon om når tillatelse kan gis. Kystverket har utviklet en fast praksis for hvilke vilkår som må vurderes i forhold til ulike tiltak, bla. er det utarbeidet retningslinjer for brohøyder.

Formålsbestemmelsen i havne- og farvannsloven § 1 har imidlertid en veiledningsfunksjon ved at den nevner hensyn som det er tillatt og nødvendig å legge vekt på ved avgjørelser etter loven. Loven skal for det første legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner. Videre skal loven trygge ferdselen, herunder ivareta hensynet til sikkerhet, fremkommelighet og alminnelig ferdsel til sjøs. Hensynet til all ferdsel til sjøs i det omsøkte området skal vurderes. Dette gjelder etter praksis også hensynet til fiskernes ferdsel og utøvelse av fisket. Etter forarbeidene til havne- og farvannsloven kan også miljøhensyn trekkes inn ved vurderingen av om tillatelse skal gis, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983–84) s. 76.

Som regel kreves også tillatelse etter plan- og bygningsloven for tiltak som krever tillatelse etter havne- og farvannsloven. Søkeren har et selvstendig ansvar for at alle nødvendige tillatelser o.l. blir innhentet.

13.2.2 Forslaget i høringsnotatet

13.2.2.1 Behov for tillatelse

Til forskjell fra infrastrukturen på land, utgjør hele det farbare farvannet, både de merkede ledene og annet farbart farvann, en mulig transportåre og grunnlag for annen aktivitet. Farvannet er en ressurs med stor betydning for sjøtransport, øvrig næringsliv, for friluftsliv og rekreasjon, bosetting og for rikets sikkerhet. Hensynet til slike allmenne interesser som kan lide skade ved tiltak og inngrep har vært bakgrunn for reglene om tillatelse i havne- og farvannsloven.

Den utnytting og påvirkning av farvannet som omfattes av havne- og farvannslovens regler, kan ha betydelige konsekvenser. Dels kan skadevirkningene være store, for eksempel gjennom tap av gode farleder, ankringsplasser, nødankringsplasser, fiskefelt, utgifter for staten til oppmerking, mudring, og trafikkregulering, og dels kan de i

praksis være irreversible, for eksempel ved bygging av broer. Utnytting og påvirkning av farvannet som omfattes av havne- og farvannslovens regler kan også ha betydelige positive effekter, f.eks. utvikling av petroleumsnæringen og oppdrettsnæringen og statlige tiltak for å bedre fremkommelighet og sikker sjøverts ferdsel. Slike tiltak har også stor betydning for miljøsikkerheten i farvannet. De faktiske forhold er forskjellige, slik at det i mange tilfelle byr på problemer å fastsette generelle regler som gir presis veiledning. Det er derfor ønskelig å foreta en konkret vurdering av det planlagte tiltakets virkninger på forhånd, slik at det ut fra kryssende interesser kan vurderes om tiltaket bør tillates, og i tilfelle hvilke vilkår som bør settes i lys av de lokale forholdene.

Det er på denne bakgrunn et behov for forhåndstillatelse til farvannstiltak. En etterhåndskontroll vil ikke være tilstrekkelig, verken for å unngå irreversible virkninger av farvannstiltak, eller av hensyn til tiltakshaverne selv. Etterhåndskontroll kan imidlertid være tjenlig for å sikre at gitte tillatelser med vilkår blir oppfylt.

13.2.2.2 Kriterier for plikt til å innhente tillatelse

Krav om tillatelse for nye tiltak kan tenkes avgrenset etter forskjellige kriterier. Det kan dels være forholdet selv (art, størrelse, lokalisering), dels kan kriteriene være knyttet til virkningene av tiltaket (art, berørte interesser, styrke, omfang).

Det er ikke praktisk å avgrense søknadsplikten til bestemte *typer* tiltak. For å kunne vurdere konsekvensene for sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet og for annen utnytting av farvannet, bør i utgangspunktet alle slags tiltak falle inn under tillatelsesplikten. Unntak fra dette bør bare gjøres når man kan fastslå at visse typer tiltak ikke vil ha virkninger som det er behov for å kunne vurdere under behandling av søknad om tillatelse. I høringsnotatet foreslås det derfor – i tråd med gjeldende lov – at kravet om tillatelse skal gjelde for farvannstiltak generelt.

I høringsnotatet er det vurdert om tiltak under en viss størrelse bør fritas for tillatelse. Virkningene av et farvannstiltak avhenger imidlertid ikke bare av tiltakets egen størrelse, men også av størrelsen av og forholdene ellers i farvannet hvor det utføres. Det er derfor ikke hensiktsmessig å lovfeste et generelt størrelseskriterium for plikten til å inneha tillatelse.

Tillatelsesplikten etter gjeldende rett er som det fremgår over avgrenset til tiltak som kan ha visse virkninger, eller tiltak som kan berøre visse interesser.

Plikten til å innhente tillatelse bør gjelde for tiltak som berører de sentrale interesser som havne- og farvannsloven er ment å sikre. I farvannsforvaltningen vil de sentrale hensyn under loven være sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen sikker bruk av farvannet.

Forslaget i høringsnotatet konsentrerer derfor som et utgangspunkt søknadsplikten til tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, jf. høringsutkastet § 4–1. Kriteriet er imidlertid ganske åpent, og krever nærmere veiledning. Dette gjøres dels ved å regne opp noen eksempler på tiltak som vil være omfattet, og som samtidig gir klare antydninger om hvordan inngangskriteriet skal tolkes. Som tiltak som er søknadspliktige nevner loven fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, mudring, dumping, akvakulturanlegg, lyskilder, kabler og rør, men denne oppregningen er altså ikke uttømmende.

Hensynet til å begrense unødig saksforberedelse og saksbehandling, og dessuten motvirke tvil hos søker, tilsier at alle tiltak som ikke har nevneverdige virkninger som nevnt, bør holdes utenfor tillatelsesplikten. På den annen side er det behov for en nærmere grensedragning av de tiltak som alltid vil kreve tillatelse. Virkningskriteriet kan i praksis være krevende å utforme på en måte som ivaretar disse hensyn. Det foreslås derfor at departementet ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette om et tiltak eller en gruppe av tiltak etter sin art bare kan settes i verk etter tillatelse etter paragrafen her, eller at visse tiltak ikke krever tillatelse dersom tiltaket er meldt til myndigheten etter loven innen fastsatt frist før tiltaket settes i verk.

Tiltak som kan være av betydning for Kystverkets eller Forsvarets anlegg, innretninger eller virksomhet bør fortsatt kreve tillatelse, se høringsutkastet § 4–2.

13.2.2.3 Kriterier for tildeling av tillatelse

I høringsnotatet er det vurdert at det ikke er hensiktsmessig å legge opp til lovbundne tillatelser etter havne- og farvannsloven. Farvann kan være svært ulike og loven skal favne ulike typer farvannstiltak. Det foreslås derfor at forvaltningen på basis av de formål og hensyn loven gir anvisning på, gis myndighet til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om tillatelse skal gis.

Det foreslås imidlertid at det gjennom forskrift med hjemmel i loven kan være aktuelt å fastsette at tillatelse skal gis til spesifiserte tiltak, når bestemte betingelser er oppfylt. Dette vil særlig være aktuelt for mindre tiltak.

13.2.2.4 Tillatelsesmyndighet

Myndighet til å gi tillatelse vil med den nye loven bli delt mellom stat og kommune i tråd med den generelle ansvarsdelingen under loven. Den geografiske plasseringen av et tiltak vil dermed være avgjørende for hvem som er rette myndighet. For ordens skyld presiseres denne ansvarsdelingen i lovens kap. 4. Tiltak som søkes etablert utenfor grunnlinjen, eller som kan påvirke ferdselen i hovedled eller biled, krever tillatelse fra departementet. Innenfor kommunens sjøområde er det kommunen som er tillatelsesmyndighet. Dette forutsetter at den inndeling i hovedled og biled som Kystverket i praksis bygger på i dag må forskriftsfestes og bekjentgjøres. I særlige saker, hvor det for eksempel på grunn av farvannets beskaffenhet er sterkt behov for den ekspertise som Kystverket har som farvannsforvalter, kan det ved enkeltvedtak eller forskrift besluttes at staten overtar behandlingen av en søknad om tillatelse. Hvor det av ulike årsaker er tvil rundt et tiltaks plassering, for eksempel fordi det beveger seg, kan det også være praktisk at staten overtar behandlingen.

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Bergen og omegn havnevesen er positiv til at bestemmelsen er mer konkret enn dagens § 18 og § 6, og uttaler at «med en slik konkretisering av hva som krever tillatelse, tror vi at det blir lettere for folk flest å forholde seg til søknadsplikten for tiltak i sjø.»

Sjømannsforeningens landsforbund mener det er viktig å skille mellom de forskjellige tiltakene i sjøen som kan påvirke sikkerheten og fremkommeligheten, som bl.a. fortøyningsinstallasjoner, fortøyningsbøyer m.m. Enkeltbøyer eller flere bøyer (bøyehavn) er et økende problem og kan ha konsekvenser for fremkommeligheten.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening kommenterer at arbeidet med tillatelser som omtales i dette kapittel, normalt vil tilligge havnemyndigheten, og at det derfor må foreligge mulighet til å finansiere dette arbeidet.

Kystverket er enig i at plikt til å søke tillatelse knyttes til et virkningskriterium, men viser til at bestemmelsen har et vidt virkeområde. Det antas at spørsmålet om tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, bare vil være et inngangskriterium for om et tiltak i det hele tatt skal vurderes etter loven. Det savnes en anvisning på nærmere kriterier forvaltningen kan ta hensyn til i vurderingen av om tillatelse skal eller kan gis, utover virkninger for sjøtransport, annen ferdsel på sjøen eller annen aktivitet i farvannet. Myndighetsutøvelsen etter havne- og farvannsloven er i dag i stor grad preget av skjønn og det er derfor svært viktig med grundig opplæring og veiledning av kommunene. Kystverket savner en nærmere redegjørelse for, og eksempler på, når et tiltak som ligger i kommunens område «kan påvirke sikkerheten og fremkommeligheten i hovedled eller biled».

Kystverket fremholder at forslaget endrer grensen vesentlig mellom statens og kommunens ansvar sammenlignet med dagens forvaltning. For at dette ikke skal gå på bekostning av fremkommelighet og sikkerhet i farvannet, bør enkelte typer tiltak defineres som statlig ansvar, uten hensyn til hvor tiltaket skal iverksettes, ved forskrift som bør tre i kraft samtidig med loven. Det bør videre vurderes å ta inn en hjemmel for departementet til å avgjøre om et tiltak faller inn under statens eller kommunens myndighetsområde. Kystverket mener at det er et særlig behov for at tillatelser til akvakulturanlegg, farvannskrysninger og vindmølleparker legges uttrykkelig til staten allerede fra lovens ikrafttredelse.

Fiskeridirektoratet uttaler at tillatelser til akvakultur i medhold av havne- og farvannsloven i mye større grad vil bli et kommunalt ansvar ved at kompetansen deles mellom stat og kommune. Fiskeridirektorat mener denne fordelingen reiser en del prinsipielle problemstillinger og uttaler at:

> «Kommunen er planmyndighet og skal etter loven samordne mellom statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. En overføring av myndighet fra et statlig sektororgan til en kommune er kontroversielt fordi det kan medføre konflikt mellom rollen som planmyndighet og sektormyndighet. Gjøres dette i medhold av havne- og farvannsloven, er det etter vår oppfatning grunn til å antesipere rollekonflikt. Fiskeridirektoratet går derfor mot å overføre myndighet etter havne- og farvannsloven til kommunene.»

13.2.4 Departementets vurdering

Departementet vurderer at ordningen med forhåndstillatelse for farvannstiltak basert på en konkret vurdering av det planlagte tiltakets virkninger på de kryssende interesser, må videreføres. Det understrekes at behandling av søknader etter havne- og farvannsloven foreslås finansiert gjennom et eget saksbehandlingsgebyr, jf § 6.

Departementet bemerker at det er tilstrekkelig at et tiltak kan tenkes å påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i hoved- eller biled for å

bringe det under statens tillatelsesmyndighet. Tiltak som planlegges innenfor grensene for hoved- eller biled vil alltid kunne påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten. For andre tiltak må det bero på en konkret vurdering om tiltaket kan tenkes å påvirke trafikken i hoved- eller biled.

Søknadsplikten er knyttet til enhver aktivitet som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Det er på bakgrunn av bl.a. Kystverkets innspill gjort noen justeringer i de eksemplene på oppregningen av tiltak som normalt vil være søknadspliktige, forutsatt at de har kvalifisert virkning på farvannet. Det vises til merknadene til lovforslaget kapittel 4 for en detaljert redegjørelse for tiltak som er søknadspliktige.

Et spørsmål som er berørt av flere av høringsinstansene er hvorvidt kommunene har den nødvendige ekspertise og tilstrekkelige ressurser for behandling av kompliserte farvannssaker, og hvorvidt tillatelsesmyndigheten for enkelte typer tiltak uttrykkelig bør legges til staten, slik som for eksempel akvakulturanlegg, farvannskrysninger og vindmølleparker.

Det er ønskelig at kommunene gis et alminnelig forvalteransvar for sikkerhet og fremkommelighet i kystområdene, herunder saksbehandling av saker som påvirker sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Dette støttes bl.a. av hensynet til lokal tilstedeværelse og lokalkunnskap hos den kommunale forvaltning, og at beslutninger på kommunalt nivå kan bidra til større lokal interesse rundet ivaretakelse av sikkerhet og fremkommelighet ved utbygginger i farvannet.

Departementet legger således til grunn, som generelt utgangspunkt, at kommunene innenfor lovens rammer bør ha skjønnsmessig frihet til å avgjøre saker med betydning for egen kommune.

Staten vil likevel kunne utøve sterk påvirkning på uheldige kommunale vedtak gjennom å trekke opp forvaltningspraksis som klageinstans, jf. lovforslaget § 12. Staten bør likeledes gi visse føringer samt føre en viss kontroll med de kommunale vedtak i medhold av lovforslaget kapittel 4, både av hensyn til likhet i kommunene og for å videreføre en del av den ekspertisen Kystverket så langt har opparbeidet gjennom behandling av farvannssaker.

Departementet er likevel enig i at tillatelse til *visse tiltak* vil kunne ha stor betydning for sikkerheten i farvannet og innebære kompliserte nautiske vurderinger. Noen tiltak vil dessuten kunne få irreversible effekter for fremkommeligheten ikke bare i den kommune som behandler søknaden, men også i nabokommuner. Tiltak som rørledninger for olje og gass, vil kunne gå gjennom flere kommuner og kanskje bare tilgodese næringsinteresser i mottakerkommunen. Slike og andre tiltak kan ha en slik karakter at de berører viktig nasjonale interesser, og bør vurderes på statlig nivå.

Imidlertid er departementet enig i at plassering av akvakulturanlegg normalt vil kunne få betydning for sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet og alltid vil være søknadspliktig. Ettersom bruken av kystsonen er mangeartet og kompleks, er det viktig at det skapes gode prosesser for prioritering mellom ulike interesser. Videre ønsker departementet å bidra til at havbruksnæringen får tilgang på areal i kystsonen, og at dens arealutnyttelse blir best mulig. Det tilsier at akvakulturanlegg alltid skal være søknadspliktig i.h.t. havne- og farvannsloven og at tillatelsesmyndigheten legges til departementet. Dette vil ivareta hensynet til likebehandling samt at det vil være mer i samsvar med delegasjonsadgangen som foreslått i lovforslaget § 32, 3. ledd.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det bør gis en forskrift som definerer bestemte typer av tiltak som krever tillatelse av staten i stedet for kommunen. I tillegg bør departementet kunne gripe inn i det enkelte tilfelle, og overta behandlingen av visse typer tiltak som ikke er forskriftsregulert, men som viser seg å ha virkninger av samme art som de som er definert i forskrift, se lovforslaget § 26 tredje ledd. En slik ordning vil også kunne ivareta hensynet til likebehandling og fornuftig ressursfordeling.

Det er reist spørsmål om kommunen havner i en «rollekonflikt» som planmyndighet etter plan- og bygningsloven og sektormyndighet etter havne- og farvannsloven. Saksbehandling etter havne- og farvannsloven er underlagt de alminnelige kravene til god saksbehandling og det må forventes at kommunens utøver saksbehandlingen i tråd med intensjonene i havne- og farvannsloven. Kommunen er videre planmyndighet for all kommunal næringsaktivitet, men naturligvis under hensyn til statlige og fylkeskommunale prioriteringer, og situasjon er derfor ikke særegen for saksbehandling etter havne- og farvannsloven.

Departementet vil også presisere at det ved tiltak som krever tillatelse etter havne- og farvannsloven normalt også vil være nødvendig med byggetillatelse etter plan- og bygningsloven. Forslaget til revidert havne- og farvannslov endrer ikke på dette og eksisterende rutiner forutsettes videreført. Ved saksbehandling må det også undersøkes om det er utarbeidet planer for det aktuelle området. En slik plan behøver ikke være bindende for saksbehandlingen, med den vil kunne gi verdifull informasjon om saken.

13.3 Kriterier for og vilkår i tillatelse. Pålegg om forhåndsundersøkelse

13.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov har en generell vilkårshjemmel i § 9. Vilkårene kan «omfatte undersøkelser, utførelse, dimensjonering, utstyr, vedlikehold og bruk, samt andre nødvendige tiltak». Vilkårsbestemmelsen gjelder både for tiltak etter § 6, § 8 annet ledd og § 18. I følge forarbeidene til § 9 kan det også fastsettes vilkår ut fra miljøhensyn, jf. Ot.prp. nr. 3 (1983–1984) s. 76. Hvilke vilkår som skal settes, vurderes konkret fra sak til sak, men Kystverket har utarbeidet et sett med standardvilkår som vurderes, avhengig av tiltakstype.

Det har vært fastsatt vilkår om erstatningsansvar på objektivt grunnlag for skader/ulemper som tiltaket vil påføre fiskerne i området. I forbindelse med Norsk Hydros bygging av oljeterminal på Sture ble det søkt om tillatelse til utfylling og deponering av masse i sjøen. Det ble bl.a. reist spørsmål om havne- og farvannsloven § 9 gir hjemmel til å gjøre tillatelsen betinget av at Norsk Hydro skulle være erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag for skader og ulemper som tiltaket ville påføre fiskerne i området. Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet antok at vilkåret kunne stilles. Det tok sikte på å redusere mulige skadevirkninger av utfyllingen.

Ved lov 23. desember 1988 nr. 100 ble det i § 9 tilføyd regler om at tvister om oppfyllelse av vilkår skal avgjøres av en nemnd.

13.3.2 Forslaget i høringsnotatet

13.3.2.1 Adgangen til å stille vilkår

Med grunnlag i den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårslæren er det vid adgang til å fastsette vilkår for tillatelse. Hvilke vilkår som kan settes, beror på en konkret vurdering av tiltaket det søkes tillatelse om. Det må ved vurderingen stilles krav om saklig sammenheng mellom vilkåret og tillatelsen (vedtaket) for øvrig, slik at vilkåret er egnet til å tilgodese formål eller hensyn som etter loven er relevante for vedtaket. Det er også en grense for hvor inngripende vilkårene kan være.

Når det gjelder vilkår som begrenser de umiddelbare skadevirkningene som et farvannstiltak ellers vil ha for allmenne interesser, kan en gå relativt langt i å sette vilkår. Vilkår om kompensasjon eller erstatning kan fastsettes ut fra en konkret vurdering, men det er ikke adgang til å fastsette vilkår om betaling av avgifter uten særlig hjemmel.

I noen sammenhenger er det nødvendig å gå lengre enn det forvaltningen har adgang til med utgangspunkt i den alminnelige vilkårslære, f.eks. ved fastsettelse av vilkår om erstatning og/eller kompensasjon. Også mer spesielle vilkår kan det være grunn til å nevne utrykkelig i loven. Det foreslås på denne bakgrunn å videreføre bestemmelsen i § 9 med noen lovtekniske justeringer.

Adgang til å sette vilkår, som kan gå ut på at tvister om oppfyllelse av vilkår skal avgjøres av en nemnd, anses som en noe omstendelig og spesiell ordning som også er lite brukt. Det foreslås derfor ikke at denne muligheten videreføres.

13.3.2.2 Pålegg om forhåndsundersøkelse

I høringsnotatet er det vurdert om det er behov for en særlig adgang til ved enkeltvedtak å kreve at tiltakshaver foretar nærmere undersøkelser før det kan treffes vedtak om tillatelse.

Utgangspunktet for forvaltningens søknadsbehandling etter kapittel 4 er at tiltakshaver selv fremskaffer og eventuelt bearbeider de opplysninger som er nødvendige for at forvaltningen skal kunne behandle søknaden, herunder dokumenter, kart, skisser, analyser mv. Flere bestemmelser i forvaltningsloven forutsetter partens medvirkning i søknadsfasen, og i praksis vil slik informasjon bli tilveiebrakt i samråd med forvaltningen.

I den utstrekning det er nødvendig med nærmere undersøkelser eller utredninger for å få saken tilstrekkelig opplyst, ut over de opplysninger mv. som tiltakshaver kan fremskaffe, må dette i utgangspunktet utføres og bekostes av forvaltningen. Hvis ikke ville forvaltningen være henvist til å avslå søknaden eller gi tillatelse på et usikkert faktisk grunnlag. Dette er bakgrunnen for at det foreslås en adgang for tillatelsesmyndigheten til å kreve undersøkelser før vedtak kan treffes etter lovens kapittel 4.

13.3.3 Høringsinstansenes syn

For å motvirke ulik praksis i kommunene foreslår *Kystverket* at det utarbeides veiledere om bruk av vilkår og eksempler på typer av vilkår. Kystverket mener at formålet med loven gir begrenset adgang til å skille mellom fiskeri og annen bruk av farvannet når en skal vurdere et tiltak, og ber departementet vurdere vilkåret om erstatning til fiskere.

Justis- og politidepartementet påpeker at en regel om erstatning i forbindelse med tiltak bør vurderes og inntas i en egen bestemmelse.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening antar at kravene i bestemmelsen om pålegg om

undersøkelser i utgangspunktet ivaretas av tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet uttaler til § 4–3 at det bør presiseres at tiltakshaver skal sende melding om utført arbeid til Statens kartverk for kunngjøring i Etterretning for sjøfarende og for oppdatering av nautiske kart.

13.3.4 Departementets vurdering

Adgangen til å sette vilkår er i mange tilfeller en praktisk måte for forvaltningen til å ivareta ulike hensyn og motvirke uheldige konsekvenser som et tiltak kan medføre. En klar lovhjemmel om denne adgangen anses som viktig, både av hensyn til forvaltningens saksbehandling og opplysning til tiltakshaver. Hvilke nærmere vilkår som kan settes må vurderes konkret i det enkelte tilfelle, men det gjelder begrensninger om at vilkårene må ligge innenfor rammen av de hensyn og formål som er relevante etter havne- og farvannsloven.

Bruken av vilkår i tillatelsen må ses i sammenheng med adgangen til å pålegge tiltakshaver å foreta undersøkelser for å klarlegge tiltakets konsekvenser før tillatelse gis. En utredning vil kunne være klargjørende når konsekvensene av tiltaket er usikre eller uoversiktlige, og kan således være av betydning for om det er nødvendig med vilkår i tillatelsen, og i så fall hvilke vilkår som er relevante.

Forvaltningsmyndighetens interesse i en konsekvensanalyse må stå i et rimelig forhold til de ulemper det medfører for tiltakshaver i den enkelte sak, og setter slik sett en grense for adgangen til å gi pålegg om undersøkelse.

Departementet er enig i at melding til Statens kartverk om publisering av tiltak i sjøkart og Etterretning for sjøfarende er et godt forslag. Dette må imidlertid vurderes nærmere i det enkelte tilfellet, se § 11 annet ledd.

Etter forslaget kan det fastsettes vilkår om kompensasjonstiltak og objektiv erstatningsplikt overfor fiskere for skade på og tap av fiskeredskap, som oppstår som følge av tiltaket. Ved tiltak i farvannet vil det ofte kunne være fare for at fiskeriene kan bli skadelidende, ved at fiskeplasser må oppgis, eller ved tap av eller skade på redskap. Erstatningshjemmelen er imidlertid begrenset til skader som oppstår på redskap, eller at redskap må oppgis som følge av tiltaket. Det er således en forutsetning at det har vært fiskeriaktivitet i området tidligere, og at det har vært nyttet redskaper som kan ta skade av tiltaket. En uttalelse fra Fiskeridirektoratet vil i praksis måtte tillegges stor vekt i denne vurderingen.

13.4 Beskyttelse av bestemte områder

13.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås en ny bestemmelse som gir departementet hjemmel til å fastsette forbud mot, eller sette vilkår for etablering av tiltak i områder som har særlig verdi for marint biologisk mangfold.

Formålet med slik forhåndsbeskyttelse er å sikre områder mot tiltak som kan være til skade for verneinteressen. Det beror altså på verneinteressen hvor langt beskyttelsen rekker. Eksempler på områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold, kan være viktige gyte- og oppvekstområder for marine arter, områder som er kartlagt i forbindelse med marint vern, og viktige utvandringsområder for anadrom laksefisk, herunder etablerte nasjonale laksefjorder. Andre eksempler kan være sårbare marine habitater som havfjell, kaldvannskorallrev og andre sensitive undervannsområder. Ved at man på forhånd vurderer hvilken adgang det bør være til etablering og drift av tiltak i et område, vil man normalt få et mer veltilpasset og helhetlig vern. I tillegg spares ressurser på saksbehandling fra sak til sak.

Beskyttelse må ses i sammenheng med vern og tiltak som iverksettes av andre myndigheter og i medhold av annet lovverk som f.eks. plan- og bygningsloven og naturvernloven. Det vises i denne sammenheng særlig til NOU 2004: 28 «Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)» og NOU 2005: 10 «Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser», særlig kap 6.4 med videre henvisninger. Hovedformålet med en slik sektorvernbestemmelse er muligheten for å utfylle eller tilpasse vernet til andre vernevedtak. At havne- og farvannsloven selv inneholder hjemmel for vern legger til rette for mer nyanserte og fleksible vernevedtak.

13.4.2 Høringsinstansenes syn

Kystverket er negativ til forslaget om en beskyttelsesbestemmelse for bevaring av marint biologisk mangfold i havne- og farvannsloven, og mener at forslaget bør utgå. Beskyttelse av bestemte områder vil etter denne bestemmelsen kun omfatte begrensninger for tiltak eller forbud mot tiltak. Kystverket verken har eller bør ha kompetanse til å ivareta biologisk mangfold, da det er andre fagetater som ivaretar dette. Kystverket er videre i tvil om forslaget gir en hensiktsmessig beskyttelse, og antar at annet lovverk med formål om å bevare biologisk mangfold er bedre egnet.

Miljøverndepartementet fremholder at det er viktig at slike forbud e.l. utformes i samarbeid med andre fagmyndigheter og tilhørende forskningsmiljøer og begrenses klart til å gjelde tiltak som reguleres av loven. Miljøverndepartementet understreker at bestemmelsen må forstås som et supplement til, og ikke som en mulig erstatning for bestemmelser som gir grunnlag for beskyttelse etter annen lovgivning.

Statens forurensningstilsyn (SFT) er i utgangspunktet positiv til at det foreslås en generell hjemmel i havne- og farvannsloven til å fastsette forbud mot eller sette vilkår for iversetting av tiltak dersom dette er nødvendig for å bevare områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold. SFT viser til at alle sektormyndigheter har ansvar for at tiltak og aktiviteter på eget område ikke gir unødige miljøbelastninger og at miljøhensyn integreres i sektorpolitikken. SFT forutsetter at den foreslåtte hjemmelen praktiseres på en måte som er i tråd med strategiske og nasjonale miljømål og videre at Fiskeri- og kystdepartementet innleder en nær dialog med miljøvernmyndighetene i saker der det er aktuelt å bruke bestemmelsen. Dette for å sikre gode miljøfaglige begrunnelser og god samordning med miljøvernmyndighetenes virkemiddelbruk.

SFT understreker at opprettelse av beskyttede områder etter havne- og farvannsloven ikke kan komme til erstatning for vern og andre former for beskyttelse etter miljøvernforvaltningens eget lovverk

Fiskeri og havbruksnæringens landsforening bemerker at bestemmelsen åpner for at næringsvirksomhet må vike for avsettelse av områder med særlig biologisk mangfold, og anser at slike områder primært bør avsettes på bakgrunn av kunnskap gjennom kommunenes arealplanlegging, samtidig som mulig bruk, vern og konsekvensvurderinger legges til grunn. Alternativt bør vern av områder foretas gjennom bruk av relevant lovverk i forbindelse med mer overordnete vernetiltak.

13.4.3 Departementets vurdering

Bestemmelsen åpner for at departementet kan fastsette forbud mot eller sette vilkår for tiltak for å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold. Vedtaksformen kan være forskrift eller enkeltvedtak.

Departementet vil påpeke, som uttalt av Miljøverndepartementet, at bestemmelsen må forstås som et supplement til, og ikke som en mulig erstatning for bestemmelser som gir grunnlag for beskyttelse etter annen lovgivning. Bestemmelsen er også begrenset til å gjelde tiltak etter havne- og farvannsloven. Dersom bestemmelsen skal komme til anvendelse, forutsetter dette samarbeid med kompetente fagmyndigheter samt at bestemmelsen på en hensiktsmessig måte kan utfylle bestemmelser etter annet lovverk som skal ivareta verneinteresser.

For at bestemmelsen skal kunne komme til anvendelse må det videre være en interessekonflikt mellom det aktuelle tiltak og bevaringsinteresser knyttet til det aktuelle området. Området bevaringstiltak vurderes i forhold til, må ha en særlig verdi for marint biologisk mangfold. Bestemmelsen vil kunne omfatte alle marine organismer, dvs både planter og dyr, stedegne og vandrende arter. Eksempler på områder med slik særlig verdi kan være viktige gyte- og oppvekstområder for marine arter, områder som er kartlagt i forbindelse med marint vern, og viktige utvandringsområder for anadrom laksefisk, herunder etablerte nasjonale laksefjorder, se for øvrig punkt 13.4.1.

Bestemmelsen vil kreve samarbeid med kompetente fagmyndigheter og bestemmelsen må sees i sammenheng med annet lovverk som skal ivareta verneinteresser og fastsettelse av verneområder. Bestemmelsen er begrenset til å gjelde tiltak etter havne- og farvannsloven.

Tilsvarende vernebestemmelse er inntatt i akvakulturloven § 14, og er også foreslått i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

Bestemmelsen bør også sees i forhold til pågående prosess kyttet til arbeidet med utkast til ny naturmangfoldlov. Bestemmelsen her bør anvendes i samsvar med prinsippene i ny naturmangfoldlov når denne trer i kraft.

13.5 Bortfall av tillatelse

13.5.1 Gjeldende rett

Et vedtak om tillatelse etter gjeldende havne- og farvannslov innebærer en rett, men ingen plikt, for innehaveren av tillatelsen til å iverksette tiltaket. Utgangspunktet er at tiltakshaveren står fritt til å utnytte tillatelsen. Tillatelsen står ved makt uten tidsbegrensning, med mindre tillatelsesvedtaket fastsetter en frist for å sette i gang tiltaket, eller tillatelsen er tidsbegrenset.

13.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Manglende utnyttelse av en tillatelse vil i enkelte tilfeller innebære at man beslaglegger areal som kunne vært nyttet til andre formål. Dette kan være

uheldig. En måte å sikre at tillatelser utnyttes er å fastsette en frist for igangsetting som må overholdes for at tillatelsen skal bli stående ved lag. Etter plan- og bygningsloven § 96 faller en byggetillatelse bort hvis arbeidet ikke er satt i gang senest innen tre år etter at tillatelsen er gitt. Vannressursloven § 9 fastsetter på sitt område at en konsesjon bortfaller hvis arbeidet ikke blir satt i gang senest tre år etter at konsesjon ble gitt. Det anses hensiktsmessig å innføre tilsvarende regler om frist for igangsetting av tiltak i samsvar med havne- og farvannsloven, jf. utk § 4–6. Dersom tillatelsen faller bort, må tiltakshaver søke på nytt for å iverksette det aktuelle tiltaket.

13.5.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket foreslår at bestemmelsen om bortfall av tillatelse bør utvides, slik at den også omfatter de tilfeller hvor den forutsatte bruken av tiltaket blir innstilt og viser til plan- og bygningsloven § 96 som har tilsvarende bestemmelse.

13.5.4 Departementets vurdering

Departementet anser at en tillatelse bør bortfalle hvis arbeidet med et tiltak ikke er satt i gang senest tre år etter at tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen gjelder alle typer tiltak som krever tillatelse etter utkast til §§ 4–1 og 4–2. Bestemmelsen vil samsvare med plan- og bygningslovens tilsvarende bestemmelse. Det vises for øvrig til merknadene til §§ 57 og 61.

13.6 Samordning av myndighet

13.6.1 Gjeldende rett

I gjeldende lov § 5 siste ledd er departementet gitt hjemmel til å delegere myndighet etter havne- og farvannsloven til Fiskeridirektoratets regionskontorer i saker som faller inn under lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv. Delegasjonsadgangen er begrenset til å gjelde enkeltvedtak i typer av saker som må anses kurante.

13.6.2 Forslaget i høringsnotatet

For å sikre en ryddig og effektiv saksbehandling foreslås det i høringsnotatet å videreføre ordningen i gjeldende lov § 5 siste ledd, jf. utk § 4–7 første ledd. I høringsnotatet fremgår det at denne delegasjonsadgangen bør utvides til også å gjelde saker som faller inn under lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79. Forslaget er begrunnet i et ønske om å effektivisere søknadsbehandlingen i saker som krever tillatelse etter flere sektorlover. Adgangen til delegasjon er imidlertid foreslått begrenset til kurante saker.

Som «kurante» saker regnes ikke saker om anlegg som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde. Det samme gjelder når anlegget søkes lokalisert i eller nær opp til hovedleder, Forsvarets eller Kystverkets anlegg, havneanlegg, ankerplasser, statens fortøyningsanordninger, traseer for kabler eller ledninger, opplagsplasser, områder for grus, sandopptak eller friluftsområder. Delegasjonsmyndighet gjelder dessuten ikke når anlegget på annen måte vil føre til sjenanse eller ulempe for havnedrift eller sjøverts ferdsel.

Det foreslås videre en ny bestemmelse om adgang til å gi forskrift om at tillatelse til bestemte typer tiltak etter havne- og farvannsloven kan erstatte tillatelse etter andre lover, jf. utk § 4–7 annet ledd. En slik forskrift kan være et tilsvarende middel til å samordne og forenkle den administrative behandling av tiltak som i utgangspunktet faller inn under flere lover ved å legge behandlingen hos sektormyndigheten under havne- og farvannsloven. Myndigheten til å gi en slik forskrift er lagt til Kongen.

13.6.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket påpeker at utgangspunktet for bestemmelsen er et ønske om en forenklet og raskere saksbehandling av akvakultursøknader. Fiskeridirektoratet koordinerer vedtakene fra statlige sektorinteresser. Kystverket fremholder at Fiskeridirektoratets behandling av slike saker i liten grad har vært forsinkende for denne koordineringen, og at det derfor vil være lite tid å hente ved behandling i en etat. Kystverket prioriterer akvakultursakene, og i de tilfeller der behandling av saker etter havne- og farvannsloven har virket forsinkende, skyldes dette at det ofte ikke følger god nok dokumentasjon med søknadene (kart, anleggsskisser m.m).

Utviklingen innen akvakulturnæringen har de senere årene ført til at akvakulturanleggene legges ut i langt mer eksponerte og åpne farvann enn tidligere. Disse farvannene benyttes også av andre næringer og annen ferdsel i langt større grad enn det som var tilfelle tidligere, da oppdrettsanleggene var lokalisert mer avskjermet. Akvakulturanleggene har også blitt betydelig større, både i arealutstrekning, i volum og i dybde. Kystverket mener at så komplekse anlegg krever større grad av nau-

tiske og sikkerhetsmessige vurderinger enn mindre, mer avskjermede anlegg. Muligheten for konflikt mellom ferdsels- og akvakulturinteresser er økende som en følge av dette. Kystverket peker videre på at det i dagens akvakulturregime bare vil være et lite antall saker som faller inn under begrepet «kurante saker», og behovet for bestemmelsen synes derfor mindre. Kystverket mener at dersom utk. § 4–7 blir stående, så er det viktig at dagens praksis med en streng vurdering av hva som kan anses som en kurant sak ikke endres.

Bergen og omland havnevesen påpeker at det er så mange omstendigheter som unntar en sak fra å være «kurant» at bestemmelsen virker noe uthult. Det bes om at departementet presiserer kriteriene for «kurante» saker og hvem som avgjør hva som er kurant.

Miljøverndepartementet (MD) uttaler at bestemmelsens annet ledd innebærer at Kongen kan bestemme at tillatelse i bestemte sakstyper etter havne- og farvannsloven kan erstatte tillatelser etter andre lover. Etter MDs vurdering fremstår en så vidtrekkende og generelt formulert hjemmel for samordning av myndighet som uheldig. Et slikt system synes ikke minst å kunne gi grunnlag for et uklart rettskildebilde i mange saker og må som et minimum begrunnes med et særlig og konkret behov innenfor det aktuelle saksområdet. MD kan i utgangspunktet ikke se at det er godtgjort et slikt behov i dette tilfellet.

Dersom det likevel er ønskelig å beholde en mindre vidtrekkende bestemmelse, må ordningen etter MDs oppfatning begrenses til tillatelser som gis i medhold av lover som forvaltes av Fiskeri- og kystdepartementet, eventuelt andre konkret angitte lover etter nærmere avtale med ansvarlig departement.

Fiskeridirektoratet mener det bør benyttes et alternativt begrep til «kurante saker» og likeledes la merknadene angi delegasjon etter første ledd slik at dette framstår som en reell mulighet.

13.6.4 Departementets vurdering

Forslaget om adgangen til delegasjon av myndighet til Fiskeridirektoratet i saker som faller inn under lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79, bør videreføres. Bestemmelsen bør også ses i sammenheng med § 27 fjerde ledd som gir anledning til å bestemme at visse tiltak alltid må ha tillatelse etter loven her, og motsatt en ren meldeplikt for mer kurante tiltak. Det åpnes også for delegasjon til annen offentlig myndighet enn Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionskontorer for å sikre nødvendig fleksibilitet.

Departementet er imidlertid enig i at begrensningen av delegasjon til «kurante» saker kan medføre usikkerhet rundt delegasjonsadgangen. Ved delegasjon vil departementet kunne presisere den delegerte kompetansen gjennom det enkelte delegasjonsvedtak. For at loven skal være fleksibel foreslår departementet at kravet om kurante saker tas ut av lovens ordlyd. I stedet inntas det at departementet «helt eller delvis» kan delegere myndighet. Med dette ønskes det å få frem at det kan fastsettes nærmere begrensninger for den delegerte myndighet samt at utøvelsen av delegert myndighet kan presiseres nærmere. En vurdering av hvor langt delegasjonen skal gå må avgjøres i samråd med etatene, og må ta hensyn til at akvakulturanlegg de senere år synes å kreve større grad av nautiske og sikkerhetsmessige vurderinger som følge av plassering og økende arealbehov.

Delegasjon etter forslaget her vil etter lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79 også omfatte havbeite.

Forslaget om å innføre en bestemmelse om at Kongen kan gi forskrift om at tillatelse etter loven her kan erstatte krav om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, tillatelse) etter andre lover, har departementet funnet at bør utgå. Forslaget er ikke begrunnet i konkrete behov.

Departementet har funnet at det i § 32 bør inntas en bestemmelse om at saksbehandling etter loven her, skal samordnes med plan- og bygningsloven, jf. første og annet ledd. Det vises til punkt 15.4 for nærmere omtale.

14 Tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet

14.1 Forbud mot å volde fare, skade eller ulempe i farvannet

14.1.1 Gjeldende rett

Retten til fri ferdsel er utgangspunkt for reglene i havne- og farvannsloven om bruk av farvann. I friluftsloven § 6 er det fastsatt en alminnelig rett til å ferdes fritt på sjøen. Det er imidlertid akseptert at friheten må tåle en rekke innskrenkninger ut fra bl.a. hensynet til fremkommelighet for nyttetrafikk og sikker sjøverts ferdsel.

I gjeldende lov § 18 tredje ledd første punktum framgår forutsetningsvis at det er forbudt å bruke fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander og anlegg slik at det kan volde fare eller skade. Etter bestemmelsen kan kommunen nedlegge forbud mot slik bruk eller anlegg eller pålegge andre nødvendige tiltak. Utenfor havnedistriktet har departementet samme myndighet jf. gjeldende lov § 5 andre ledd.

14.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Det kan ikke betegnes som en utøvelse av allemannsrett å nytte fartøy slik at det kan volde fare eller skade for ferdsel til sjøs eller omgivelsene. Det er ikke bare uaktsom ferdsel som kan skape fare for andre. Også andre handlinger kan medføre fare eller skade for ferdselen, f.eks. bruk av lys som blender, eller lignende handlinger som er villedende for sikker nattnavigasjon. Videre vil vrak kunne utgjøre en fare eller skade for sikker ferdsel eller fremkommelighet i farvannet.

I høringsnotatet foreslås på denne bakgrunn et generelt forbud mot å nytte eller etterlate fartøy, kjøretøy og gjenstander på en slik måte at det kan voldes fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene, med mindre det er tillatt etter loven her, jf. utk § 5–1 første ledd. Bestemmelsen danner utgangspunkt for de påfølgende reglene om den ansvarliges avvergings- og avbøtingsplikt, og videre om det offentliges adgang til å gi pålegg, og selv sørge for tiltak for å unngå sjøulykker av hensyn til sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet.

14.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg direkte om forslaget i utk. § 5–1, 1. ledd.

14.1.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen i § 34 første ledd viderefører et generelt forbud mot å nytte fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander slik at det ikke oppstår fare, skade eller ulempe for fremkommeligheten i farvannet eller den øvrige ferdsel til sjøs eller i havnen.

Enhver bruk av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander må således utøves slik at det ikke oppstår fare eller skade for andre brukere av farvannet eller for sikkerheten eller fremkommeligheten generelt. Forbudet gjelder enhver og er ikke begrenset til bestemte subjekter utover at det må være en viss tilknytning til fartøyet, kjøretøyet eller andre gjenstander som benyttes.

Uttrykket «bruke eller etterlate» omfatter enhver aktiv og passiv handling som praktisk sett er aktuell. Alternativet omfatter ikke bare aktive handlinger som umiddelbart fører til fare eller skade, men også det å sette i verk noe som senere kan føre til farlige situasjoner.

Mange aktiviteter medfører en viss fare, skade eller ulempe for fremkommelighet eller ferdsel i farvannet eller i havnen uten at det dermed foreligger en overtredelse av bestemmelsen her. Det må ses hen til faregraden ved en handling for å vurdere om bestemmelsen er overholdt, og denne kan være så lav at den ikke rammes av forbudet. Tiltak eller bruk av farvannet, som det er gitt tillatelse til etter loven her, rammes ikke. Selv om disse isolert sett innebærer at det kan voldes fare eller ulempe for ferdsel til sjøs eller havnen.

Bestemmelsens virkeområde er vid og omfatter interesser av ulik art og karakter i farvannet, både fritidspregede aktiviteter, havnevirksomhet og ulike næringsinteresser. I høringsnotatet er uttrykket «omgivelsene» tatt med for å vise at miljøhensyn er relevante i aktsomhetsvurderingen. Selv om beskyttelse av miljøet generelt sett kan være relevant også etter havne- og farvannsloven, skal dette hensynet primært ivaretas av annet

regelverk. Uttrykket «omgivelsene» er dessuten uheldig slik det er benyttet, da det gjør bestemmelsens rekkevidde vidtrekkende og uoversiktlig. Departementet foreslår at det i stedet inntas at også beskyttelse av ferdsel i tilknytning til havn skal være omfattet. Dette vil synliggjøre den aktsomhet som må forventes av fartøy og annen bruk av sjøområder tilknyttet havn.

Regelen i § 34 første ledd innebærer at en må ha særskilt hjemmel for å foreta noe som kan medføre fare eller skade for fremkommeligheten eller ferdselen til sjøs eller i havnen. Slik hjemmel vil kunne følge av særskilt tillatelse etter kapittel 4.

Bestemmelsen danner utgangspunktet for bestemmelsene om avvergings- og avbøtingsplikt og adgangen til direkte gjennomføring i de påfølgende paragrafene i lovens kapittel 5, jf. nedenfor.

14.2 Avvergings- og avbøtingsplikt

14.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 18 tredje ledd første punktum innebærer forutsetningsvis at det ikke er tillatt å bruke fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander og anlegg slik at det kan volde fare eller skade. Loven fastsetter imidlertid ikke en selvstendig plikt til å iverksette avvergende tiltak der det har oppstått fare for sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Tiltaksplikten inntrer først når myndighetene treffer vedtak med pålegg om at den ansvarlige skal iverksette tiltak. Et annet eksempel på avvergingsbestemmelse i gjeldende regelverk finnes i forurensningsloven § 7 annet ledd: «Når det er fare for forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntrer. Har forurensningen inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten til å avbøte gjelder tiltak «som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås».

14.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås en selvstendig plikt til å utføre tiltak hvor det er handlet i strid med utkastet til § 5–1 første ledd, slik at det er oppstått fare for sikkerheten eller fremkommeligheten. Plikten er først og fremst begrunnet i preventive og informasjonsmessige hensyn.

Etter forslaget i høringsnotatet er den ansvarlige pålagt en selvstendig plikt til å sørge for tiltak for å redusere faren eller hindre skade og ulempe (avverging) der et fartøy, kjøretøy eller en gjenstand er nyttet eller etterlatt i strid med utkastet § 5–1 første ledd. Formålet med en slik plikt er å legge et umiddelbart press på den ansvarlige med en gang det er oppstått et farepotensial som følge av rettsstridig atferd, og legge til rette for eventuelle pålegg om tiltak fra det offentlige på så tidlig tidspunkt som mulig etter tredje ledd, forutsatt at den ansvarlige ikke selv iverksetter tiltak.

Hvis tiltak fra den ansvarlige eller pålegg eller aksjon fra det offentlige ikke når frem i tide til å avverge faren, vil den ansvarlige etter annet punktum ha en plikt til umiddelbart å sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense *virkninger* av skade og ulempe som har oppstått (avbøtingsplikt). Dette er slik sett en selvstendig plikt som kommer i tillegg til avverging, og kan inntre i en senere fase der en hendelse utvikler seg over noe tid. Når først skade har inntrådt, vil begge aktsomhetspliktene i prinsippet kunne virke samtidig der farepotensialet ikke er «uttømt».

Pliktene som beskrevet er ikke absolutte, og er avgrenset mot tiltak som vil stå i et urimelig forhold til de farer, skader eller ulemper som forventes unngått ved gjennomføringen av tiltaket. Det som søkes unngått ved et tiltak må vurderes i forhold til den ansvarliges samlede oppofrelser, og forholdsmessighetsvurderingen må underlegges en objektiv aktsomhetsvurdering med utgangspunkt i det tidspunktet vurderingen måtte gjøres.

I høringsnotatet gjøres det oppmerksom på at myndighetene etter forslaget alltid kan forholde seg til eier av fartøy, kjøretøy eller gjenstand som et mulig ansvarssubjekt. Dette vil særlig være viktig ved spørsmål om hvem som skal dekke det offentliges kostnader ved tiltak. Dette endrer ikke den primære regelen om at den ansvarlige vil kunne variere med risiko- og tilknytningsforhold. Der det ikke utpeker seg andre aktuelle rettssubjekter slik som reder eller operatør, eller i de tilfellene hvor det på grunn av kompliserte eier- og driftskonstellasjoner er uklart hvem som er ansvarlig, så vil myndighetene alltid også kunne holde seg til den som er eier. Med eier av fartøy menes da den som er registret som eier i NIS eller NOR eller tilsvarende utenlandsk register.

Der den ansvarlige ikke iverksetter tiltak for å avverge fare eller avbøte skade, kan myndigheten etter loven pålegge den ansvarlige å treffe tiltak for å redusere faren eller hindre at skade eller ulempe inntrer, eller treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av skaden eller ulempen.

Denne myndigheten vil være delt mellom stat og kommune.

Det bemerkes at bestemmelsen er svært vid, idet den retter seg så vel mot fartøy, som kjøretøy og andre gjenstander som nyttes i farvannet. I prinsippet kan det derfor tenkes mange ulike typer av tiltak som kan være gjenstand for pålegg. I praksis er det likevel noen bestemte tiltak som fremstår som særlig aktuelle, slik som fjerning, opprydding, heving, nødlossing, reparasjoner, pålegg om å ta i mot slep eller ta om bord los.

Når det gjelder tiltak som er rettet mot fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt vil imidlertid bestemmelsen om vrakfjerning *innenfor sitt område* være den aktuelle inngrepshjemmelen (som spesialbestemmelse). Anvendelse av bestemmelsen om vrakfjerning er imidlertid ikke avhengig av at det er handlet i strid med aktsomhetsbestemmelsen eller foreligger en konkret fare eller skade, se nærmere nedenfor. Vrakfjerningsbestemmelsen er til tross for ordlyden i overskriften heller ikke begrenset til situasjoner hvor man kan regne fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden for et «vrak».

Når det gjelder situasjoner som fanges opp av bestemmelsen om tiltak overfor havarist mv., vil også denne som spesialregel, innenfor sitt virkeområde, gå foran pålegg etter aktsomhetsbestemmelsen som gjennomgått over. Denne bestemmelsen er imidlertid begrenset til *fartøy* i en *havariliknende situasjon*, og myndigheten ligger i disse tilfellene utelukkende til departementet. Viktigere er det imidlertid at havaribestemmelsen dekker havaritilfeller *uavhengig* av om det er handlet rettstridig slik at det voldes «fare, skade eller ulempe» Altså vil det ikke være en nødvendig forutsetning for departementets myndighet at den ansvarlige selv er skyld i havarisituasjonen, en situasjon som godt kan oppstå som følge av hendelige uhell eller tredjepersoners atferd.

14.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er i utgangspunktet positiv til bestemmelsen, men foreslår at det føyes til et krav i lovteksten om at tiltak for å avbøte skade skal iverksettes «umiddelbart» under henvisning til *erfaringer fra tilfeller der den ansvarlige i det lengste avventer iverksettelse av tiltak, for eksempel på grunn av økonomiske hensyn eller i påvente av at vær og sjø skal gjøre tiltak umulig eller unødvendig.* Kystverket ber om at det vurderes inntatt en bestemmelse om «*direct action*» overfor vedkommende forsikringsselskap. Kystverket påpeker videre at flere av bestemmelsene i kapittel 5 har fått en kasuistisk utforming, hvilket innebærer en fare for at omfanget av bestemmelsene begrenses og viser til at klarhet i regelverket vil være spesielt viktig dersom de ulike hjemlene medfører ulik fremgangsmåte eller gir ulikt grunnlag for erstatning for utførte tiltak. Lik anvendelse av regelverket er særlig viktig hvis både statlige og kommunale myndigheter er gitt myndighet etter de samme bestemmelsene.

Kystverket mener at forslaget medfører behov for nautisk kompetanse i hver kommune og klare definisjoner av statens og kommunenes farvann. For å sikre et fungerende operativt apparat vil det være behov for at kommunene opprettholder døgnberedskap med nautisk kompetanse slik at eventuelle behov ved en akutt fare for ferdselen kan håndteres. Dette krever organisasjonsmessige tiltak som vil få økonomiske konsekvenser.

Kystverket peker endelig på at det i utk. § 5–5 bestemmes at departementet kan gjennomføre tiltak «for eierens eller rederens regning» mens det etter utk. § 5–3 er bestemmelser om at «utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak» kan kreves dekket av den ansvarlige. Det er usikkert om det er noen materiell forskjell mellom bestemmelsene. Dersom det ikke er hensikten å innføre ulik fremgangsmåte ved havaritilfellene i utk. § 5–5 fra tilfellene etter utk. §§ 5–1 og 5–2, bør det vurderes samme oppbygning og ordlyd i bestemmelsene.

14.2.4 Departementets vurdering

Hensynet bak bestemmelsen i § 34 annet ledd er å fremme sikkerhet og fremkommelighet til sjøs. Dette er ivaretatt ved at det settes forbud mot bruk og ferdsel i farvannet og havnen som kan medføre fare, skade eller ulempe for fremkommeligheten eller ferdselen. Etter departementets vurdering bør den ansvarlige gis mulighet til selv å avverge skade eller ulempe han måtte ha forårsaket, og eventuelt avbøte virkningene av inntrådt skade, før det gripes inn med et pålegg eller andre sanksjoner fra det offentlige.

Departementet foreslår imidlertid at plikten til å treffe avbøtende tiltak presiseres til å kun gjelde adferd i strid med bestemmelsen i § 34 første ledd. Etter departementets vurdering gjør dette bestemmelsen mer stringent og målrettet. Overtredelse av lovens øvrige bestemmelser er regulert særskilt der det er funnet hensiktsmessig, samt gjennom straffebestemmelsene.

Departementet er enig med Kystverket i at det bør inntas krav om at tiltak skal iverksettes «straks» der det er «oppstått skade eller ulempe». Hensynet er å få frem at det ofte er behov for rask

reaksjon for å unngå ytterligere skade eller ulempe.

Dersom tiltak ikke iverksettes av den ansvarlige selv, kan myndigheten etter loven gi pålegg om at det skal iverksettes tiltak når vilkårene i annet ledd, jf. første ledd foreligger. Det kan således pålegges iverksatt tiltak for å «redusere faren eller hindre skade eller ulempe» (avvergingstiltak). I dette ligger at tiltak må være formålstjenlig. Mulige tiltak kan være å pålegge at seilas utsettes i påvente av bedre vær, anskaffe taubåtassistanse, sikre last, utføre reparasjoner, velge annen farled osv.

Eksempel på tiltak for å begrense oppstått skade eller ulempe (avbøtingstiltak), kan være å varsle den nasjonale koordinator for navigasjonsvarsler om tap av dekkslast i sjø.

Bestemmelsens utforming uttrykker den naturlige rekkefølgen ved at pålegg normalt gis etter at den ansvarlige selv har fått muligheten til å gjennomføre tiltak. Den ansvarlige har imidlertid ikke krav på å få forsøke å gjennomføre tiltak før pålegg kan gis. Den ansvarliges handlingsrom må avgjøres konkret av myndighetene under bla. hensyn til hvilken tid som står til rådighet, hvilke skader som kan forventes ved forsinkelser og sannsynligheten for at tiltaket blir vellykket.

Departementet har av hensyn til stringens funnet behov for å forenkle myndighetenes påleggshjemmel i tredje ledd. Det er tilstrekkelig å koble myndighetenes tiltaksliste til de tiltak som den ansvarlige selv er forpliktet til å iverksette etter annet ledd. Dette omfatter i prinsippet alle tiltak som kan ha en avvergende eller avbøtende effekt på situasjonen.

Etter endringen vil det ikke lenger være ett utrykkelig krav i loven at myndighetenes pålegg etter tredje ledd må være «nødvendige». Imidlertid må tiltaket antas å måtte ligge innenfor det som tiltakshaver selv har plikt til etter annet ledd, dvs. tiltaket kan bare pålegges dersom det ikke er «urimelig». Det må kreves at tiltakene må være egnet til å fjerne faren for skade eller ulemper for ferdselen eller å forhindre ytterligere skade. Dersom et tiltak ikke kan sies å være nødvendig for å nå et mål, vil det heller ikke kunne anses forholdsmessig etter vurderingen i § 34 annet ledd tredje punktum, og må da normalt anses som «urimelig». Den ansvarlige nyter slik sett en sterkere beskyttelse gjennom forholdsmessighetsbegrensningen enn gjennom et nødvendigkriterium. Ved rimelighetsvurderingen vil en kunne legge vekt på i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides for den oppståtte fare eller skade.

Det bør ikke i større utstrekning enn det som er helt nødvendig gripes inn i skipsførers ansvar og plikter. Pålegg bør søkes utformet med krav om å oppnå det ønskede resultat heller enn detaljregulere fremgangsmåten, selv om det er anledning til å fremme slikt pålegg.

Dersom det er gitt pålegg og den ansvarlige ikke oppfyller pålegget, vil myndigheten etter loven ha rett til selv å iverksette tiltak i medhold av § 36. Videre vil myndigheten etter loven kunne tvangsgjennomføre slike vedtak, og unnlatt oppfyllelse av vedtak vil kunne medføre straffeansvar, jf. lovens kap. 10 og 11.

Påleggskompetansen er lagt til myndigheten etter loven, hvilket betyr at staten har påleggskompetansen i hoved- og biled og utenfor grunnlinjen, og kommunen får kompetanse i kommunens øvrige sjøområder. Denne ansvarsfordeling må ses i sammenheng med de øvrige inngrepsbestemmelsene og det vises derfor særlig til § 38 om statens inngrepsadgang overfor fartøy i fare mv. I § 38 er kompetansen til inngrep lagt til staten, og staten vil alltid kunne overta ansvaret for en situasjon iverksatt av en kommune etter bestemmelsen her, dersom vilkårene i § 38 er tilstede.

Av hensyn til at myndighetene alltid skal kunne ha minst én ansvarlig å forholde seg til ved pålegg etter tredje ledd, er det i fjerde ledd presisert at eier av fartøy, kjøretøy eller gjenstand alltid vil kunne holdes ansvarlig uavhengig av hvem som er å regne for den ansvarlige.

14.3 Vrakfjerningsplikt

14.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 18 tredje ledd gir hjemmel for havnemyndighetene til å gi pålegg om vrakfjerning ut fra farbarhets- og sikkerhetshensyn, jf. gjeldende lov § 1 og § 18 første ledd første punktum. I praksis blir det også tatt hensyn til fiskeriaktivitet.

Også forurensningsloven gir hjemmel for å pålegge vrakfjerning. Forurensningsloven § 28 inneholder et generelt forbud mot at noen tømmer, etterlater, oppbevarer eller transporterer avfall slik at det kan virke skjemmende eller til skade eller ulempe for miljøet. I § 28 første ledd annet punktum er det særskilt fastsatt at forbudet også gjelder skipsvrak og andre større lignende gjenstander. Den som overtrer forbudet skal sørge for «nødvendig opprydding», jf. § 28 tredje ledd. Når det er påkrevet, kan eieren gis pålegg etter § 37 om å sette i verk slike oppryddingstiltak eller å dekke «rimelige utgifter» ved fjerning eller opprydding utført av andre.

I mai 2007 vedtok IMO en ny konvensjon om vrakfjerning (vrakfjerningskonvensjonen). Norge har deltatt aktivt i utarbeidelsen av denne konvensjonen. Konvensjonen gjelder i utgangspunktet vrak som ligger i økonomisk sone, og etablerer et rettslig grunnlag for stater til å fjerne eller å få fjernet vrak som utgjør en fare for navigasjon eller miljø. Konvensjonen inneholder bestemmelser om lokalisering av vrak, vurdering av om vraket utgjør en fare, og rettigheter og forpliktelser til å fjerne vrak. Skipets registrerte eier pålegges et objektivt erstatningsansvar for kostnadene forbundet med lokalisering, merking og fjerning av vrak, samt en plikt til å ha forsikring for dette ansvaret, opp til et beløp tilsvarende skipets begrensningsbeløp etter globalbegrensningskonvensjonen av 1976 med endringsprotokoll av 1996. Med hjemmel i globalbegrensningskonvensjonen art. 18 har Norge innført særlige og høyere beløpsgrenser i sjøloven § 175 a jf. § 172 a for ansvar for opprydding etter sjøulykker. Vrakkonvensjonen innebærer ingen endringer i sjølovens regler om beløpsmessig begrensning av ansvar. I den grad det aktuelle vraket inneholder olje som er omfattet av 1992-oljesølskonvensjonene, bunkersolje som er omfattet av 2001 bunkerskonvensjonen, eller farlige stoffer som er omfattet av HNS-konvensjonen av 1996, og fjerning mv. i forbindelse med vraket er å anse som et preventivt tiltak etter de nevnte konvensjonene, reguleres erstatningsansvaret av disse andre konvensjonene. Det betyr at det normalt bare er i tilfelle der vraket ikke utgjør noen fare for forurensning på grunn av slike stoffer, at vrakkonvensjonen kommer til anvendelse. Flaggstaten skal utstede sertifikater som attesterer at registrert eier oppfyller forsikringsplikten til hvert skip som er omfattet av konvensjonen. Forsikringen gir stater rett til å fremme krav direkte mot forsikringsgiveren, såkalt «direct action». Den enkelte kyststat kan meddele IMO at den vil gi hele eller deler av konvensjonen anvendelse også i territorialfarvannet og indre farvann slik at bl.a. det internasjonale forsikringssertifikatet etter konvensjonen, med rett til «direct action» mot forsikringsgiver, også skal omfatte slik vrakfjerning. Det vil bli vurdert nærmere om Norge skal slutte seg til konvensjonen.

14.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Havne- og farvannsmyndighetene bør ha myndighet til å pålegge vrakfjerning eller opprydding utover de tilfellene der vraket kan volde fare, skade eller ulempe. En slik hjemmel kan være aktuell der vraket er til ulempe eller til hinder for ferdselen, for annen aktivitet eller for iverksettelsen av tiltak i farvannet, f.eks. legging av rørledning. Også for slike tilfeller bør den ansvarlige kunne pålegges å fjerne vraket eller å sette i verk andre nødvendige tiltak for å avbøte eventuelle ulemper, f.eks. å merke vraket. Vrakfjerningsplikten og adgang til å pålegge fjerning og opprydding er i utgangspunktet ikke begrenset til fartøy, men omfatter også kjøretøy og andre gjenstander. Forslaget avgrenses mot tilfeller hvor det kun er miljøhensyn som begrunner vrakfjerning da disse omfattes av forurensningsloven.

Forholder den ansvarlige seg passiv, kan det være at andre iverksetter tiltak for å fjerne vraket eller å rydde opp gjenstander eller last fra vraket. For slike situasjoner foreslås det en hjemmel til å pålegge den ansvarlige å dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding.

Når det gjelder adgang for myndighetene til selv å iverksette vrakfjerning vises det til punkt 14.4 nedenfor om direkte gjennomføring.

Gjeldende lov definerer ansvarssubjektet for pålegg om vrakfjerning som «den som var eier da vedkommende fartøy eller gjenstand sank, strandet ble forlatt eller henlagt». Dette medfører at myndighetene ikke kan rette bindende pålegg mot nye eiere hvis det har skjedd et eierskifte, og at den opprinnelige eier ikke kan fri seg fra sitt ansvar ved salg eller liknende. Det foreslås derfor at denne regelen utvides slik at også den som er eier på det tidspunkt pålegget gis, kan holdes ansvarlig for kostnadene. Dette er den regel som er valgt for vrakfjerning i medhold av forurensningslovens § 37 annet ledd. Regelen gir myndighetene fleksibilitet, samtidig som det kan rettes krav mot den som til enhver tid har den mest aktuelle og sterkeste interessen i fartøyet eller gjenstanden. Ved en slik løsning påhviler ansvaret altså i tillegg den nye eier, uten hensyn til grunnlaget for eiendomsretten.

Loven løser ikke spørsmålet om hvem som er innbyrdes ansvarlig mellom tidligere og nye eiere. Hvor eierskifte har funnet sted som følge av salg, kan dette være løst i kontrakten mellom partene. Dette rettsforholdet bør imidlertid være myndighetene uvedkommende, slik at man kan holde seg fullt ut til den som fremstår som mest tjenlig, eventuelt begge.

Etter ordlyden i forurensningsloven § 37 annet ledd kan pålegg ikke rettes mot personer som ble eiere etter det tidspunktet da vraket ble etterlatt, men som ikke er eier «når pålegget gis». Det har vært noe tvil rundt hvordan forurensningsloven skal tolkes på dette punkt. I høringsnotatet er det imidlertid funnet hensiktsmessig å holde slike «mellom-eiere» utenfor ansvaret for fjerning og

opprydding etter havne- og farvannsloven. Mellom-eiere har overført sin tilknytning til fordel for en annen. At den opprinnelige eier aldri blir fri ansvaret kan begrunnes med at denne ved sitt eierskap hadde direkte økonomisk interesse i sikker drift og vedlikehold på tidspunktet for etterlatelse mv., og derfor er nærmere til å dekke kostnader ved fjerning enn eventuelle mellom-eiere.

14.3.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket forstår forslaget som at dersom et hinder eller et vrak ligger innenfor en kommune, og utenfor hovedled eller biled, er det kun kommunen som er tillagt myndighet til å gi pålegg om bl.a. vrakfjerning, og avvergings- og avbøtingstiltak etter utk. §§ 5–1 og 5–2. Kystverket mener at myndigheten i slike tilfeller i tillegg burde legges til departementet, slik at departementet eller den det bestemmer, har en generell myndighet til å gripe inn i henhold til reglene uansett hvor i landet hinderet eller vraket befinner seg. Det er imidlertid positivt og nødvendig at kommunene har hjemmel til å gripe inn selvstendig innenfor deres område.

Norsk havneforbund fremholder at det er positivt med den lovhjemmel som her gis til krav om vrakfjerning. Imidlertid går det ikke frem av loven hva man skal gjøre dersom eierforholdene ikke er klare. Dette er ikke uvanlig innen shipping, og vil være en aktuell problemstilling i mange tilfeller. Det bør derfor inntas bestemmelser som fritar havnemyndigheten for økonomisk ansvar i slike tilfeller.

Miljøverndepartementet viser til at det er positivt at det tas inn en hjemmel om vrakfjerning i loven, men påpeker at bestemmelsen må avgrenses mot reglene om vrakfjerningsplikt som vil følge av forurensningsloven. Etter Miljøverndepartementets oppfatning bør denne avgrensningen mot forurensningsloven fremgå av selve lovteksten.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at det burde vurderes å knytte farbarhets- og sikkerhetskriterier til vrakfjerningsplikten. Videre bør det inkluderes en rimelighetsvurdering i § 5–2, slik at vrakfjerningsplikten bare kan pålegges der det fremstår som et rimelig tiltak.

14.3.4 Departementets vurdering

Departementet anser at det bør gis hjemmel til å pålegge vrakfjerning og opprydding eller fjerning av fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt. Til tross for ordlyden i overskriften er bestemmelsen i § 35 ikke begrenset til fartøyet har sunket eller nådd en viss grad av ødeleggelse, jf. oppregningen av situasjoner som omfattes.

I tråd med IMO-konvensjonen av 2007 om fjerning av vrak, se ovenfor i kap. 14.3.1, anser departementet at også myndighetene som et alternativ bør kunne forholde seg til «registrert eier». Med dette alternativet kan myndighetene velge å forholde seg til den som er registrert, dersom det er uklart hvem som er den reelle eier.

Departementet deler synspunktet om at det bør knyttes nærmere kriterier til vrakfjerningsplikten. Slik bestemmelsen lyder i høringsnotatets forslag vil det kunne kreves fjerning av vrak uten at det foreligger nærmere kriterier. Alminnelige tolkningsprinsipper tilsier imidlertid at hensynet bak et krav om vrakfjerning må ligge innenfor lovens formål. Departementet har vurdert det slik at de aktuelle formålene bør fremgå av bestemmelsens ordlyd og fremmer forslag om å avgrense hjemmelen til tilfeller når hensynet til » god fremkommelighet, trygg ferdsel eller hensynet til annen bruk eller forvaltning av farvannet krever det». En slik presisering avgrenser også tydeligere mot forurensningslovens hjemmel om vrakfjerning.

Det fremgår imidlertid at plikten til å foreta opprydding og fjerning gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til det som kan oppnås ved pålegget. De samlede fordelene ved å gjennomføre vrakfjerning og oppydding må veies opp mot ulempene. Fordelene er først og fremst de positive virkningene som kan forventes for ferdsel, fremkommelighet og andre brukere av farvannet. Ulempene kan knytte seg til utgifter og andre ulemper ved gjennomføring av de nødvendige tiltak. I vurderingen må det også legges vekt på hvilke alternative tiltak som står til rådighet og virkningene av dem.

Det ligger et betydelig antall gamle vrak langs kysten. I den grad disse utgjør en fare for akutt forurensning gir forurensningsloven hjemmel til å iverksette de tiltak som er nødvendig av hensyn til forurensningsfaren. Bestemmelsen i § 35 vil ikke medføre endring i forhold til øvrige gamle vrak, dvs. de vrak som ikke utgjør en fare for akutt forurensning. Slike vrak reguleres av gjeldende havne- og farvannslov § 18 tredje ledd eller forurensningsloven i de tilfelle de er skjemmende eller ellers til ulempe for miljøet, jf. forurensningsloven § 28.

Departementet bemerker at der det ikke kan påvises noen eier, verken reell eller registrert, vil vrakfjerningen være et ansvar for staten eller kommunen, avhengig av hvor vraket befinner seg. Etter § 56 vil myndigheten da kunne nyttiggjøre seg vrakets evt. verdi, men dette vil i mange tilfelle bare kunne dekke deler av fjerningskostnadene.

14.4 Direkte gjennomføring

14.4.1 Gjeldende rett

I gjeldende havne- og farvannslov er det gitt regler om direkte gjennomføring av tiltak ved myndighetenes adgang til å gripe inn dersom det må handles raskt, og et utferdiget pålegg ikke blir etterkommet eller det ikke er tid til å finne noen som det kan utferdiges pålegg mot. Etter forutgående varsel kan havneadministrasjonen sperre av område i sjø og på land og om nødvendig berge, fjerne eller ta i forvaring kjøretøy, fartøy, gods eller annen gjenstand. Det samme gjelder vrak. Et eksempel på en bestemmelse om direkte gjennomføring i andre lover finnes i forurensningsloven § 74. Dersom et pålegg etter § 7 fjerde ledd om å iverksette tiltak for å hindre forurensning, eller tiltak for å stanse, begrense eller fjerne virkningen av inntrådt forurensning ikke blir fulgt opp, «kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene». Forurensningsmyndigheten kan også sørge for iverksetting av tiltakene «dersom et slikt pålegg kan medføre at iverksettelsen av tiltakene forsinkes eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig.» Tilsvarende gjelder ved pålegg om å fjerne avfall eller vrak med hjemmel i forurensningsloven § 37. Forurensningsloven § 74 må ses i sammenheng med §§ 75 til 77 som regulerer bruk av tredjepersoners eiendom i forbindelse med ulike tiltak, herunder direkte tiltak. Videre har vannressursloven § 61 hjemmel for direkte gjennomføring av pålegg som ikke blir etterkommet. Svalbardmiljøloven § 97 har en generell hjemmel for sysselmannen til å foreta direkte gjennomføring.

14.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fremholdes at det er avgjørende at det finnes enkle og effektive virkemidler for å få fjernet fartøyer eller innretninger som kan volde fare, skade eller ulempe for ferdsel, eller for å få begrenset skader som har inntrådt. Tilsvarende er det et behov for effektive virkemidler for å fjerne fartøyer, kjøretøyer og gjenstander som er sunket, strandet, er forlatt eller henlagt. Det er derfor behov for å videreføre en hjemmel for direkte gjennomføring, og dette foreslås i utk. § 5–3.

14.4.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket forstår forslaget slik at dersom et hinder eller et vrak ligger innenfor en kommune, og utenfor hovedled eller biled, er det kun kommunen som er tillagt myndighet til å gi pålegg om iverksettelse av tiltak ved direkte gjennomføring. Kystverket mener at myndigheten i slike tilfeller i tillegg burde legges til departementet, slik at departementet eller den departementet bestemmer, har en generell myndighet til å gripe inn i henhold til reglene uansett hvor hinderet eller vraket befinner seg. Det er imidlertid positivt og nødvendig at kommunene har hjemmel til å gripe inn selvstendig innenfor deres område.

Advokatforeningen er skeptisk til at myndighetenes påleggsadgang ikke inneholder noen pliktig forholdsmessighetsvurdering, jf. tilsvarende innvending nedenfor i punkt 14.6 om tiltak overfor havarist.

14.4.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen gir myndighetene etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltak dersom pålegg om avverging, avbøting eller vrakfjerning ikke blir etterkommet av den ansvarlige innen fristen, eller det av ulike årsaker ikke er praktisk å rette pålegg til den ansvarlige, jf. § 36.

Departementet vil presisere at lovens systematikk er at direkte gjennomføring bare skal gjennomføres etter at den ansvarlige selv ikke oppfyller pålegg etter primærbestemmelsene i §§ 34 og 35, eller der myndighetene ikke *kan* rette pålegg til noen fordi den ansvarlige ikke er kjent, eller der det er påkrevd å omgående iverksette tiltak av hensyn til sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet; for eksempel fordi en utsettelse vil forspille hensikten med et tiltak. Den ansvarlige vil derfor normalt ha fått mulighet til å iverksette tiltak selv i disse situasjonene.

Dersom den tiltaket skal iverksettes overfor, fysisk motsetter seg tiltaket eller fortsetter med virksomheten/bruken som det er kommet pålegg om å stanse, kan myndighetene etter loven ikke selv fysisk gripe inn. I slike situasjoner må myndighetene be om assistanse fra politiet eller annen håndhevingsmyndighet.

Det kan gjøres bruk av den ansvarliges eiendom selv om dette kan føre til skade og ulempe. Retten til å gjøre bruk av den «ansvarliges eiendom» gjelder både løsøre og fast eiendom. Retten går imidlertid ikke lenger enn det som anses påkrevd for å gjennomføre tiltak etter første ledd. Departementet kan også gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av tiltak etter først og annet ledd.

Etter fjerde ledd kan utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som gjennomføres etter første ledd, kreves dekket av den ansvarlige. Ansvaret omfatter også utgifter til erstatning etter § 37 annet

ledd. Krav om utgiftsdekning regnes ikke som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven 26. juni 1992 nr. 86 § 7–2 bokstav e.

Departementet har vurdert om det er behov for å forbeholde myndighet for staten til å gripe inn i kommunens myndighet etter loven i visse tilfeller under kapittel 5. Det vises til at departementets kompetanse etter bestemmelsen om inngrep overfor fartøy i fare mv. legger myndigheten eksklusivt til staten, og at denne vil gå foran kommunens myndighet i §§ 34–37 som spesialregel. Hvorvidt det vil være behov for en statlig overtakelse av visse typetilfeller av ulykker og andre hendelser i farvannet, bør vurderes nærmere når loven har virket en stund. Det vises til at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om kommunenes myndighet og ansvar i loven, herunder kan kommunens myndighet eller ansvar på visse områder innskrenkes, jf. § 7. For øvrig kan departementet med hjemmel i samme bestemmelse endre myndighetsforholdene ved enkeltvedtak ved en konkrete hendelser.

Beslutning om direkte gjennomføring vil være enkeltvedtak som er underlagt de skranker som følger av den alminnelige forvaltningsretten i tillegg til de lovfestede kravene. Det må derfor bl.a. trekkes en grense mot inngrep som samlet sett fremstår som grovt urimelig for den det retter seg mot. Som påpekt av Advokatforeningen er det derimot ikke nedfelt noen pliktig forholdsmessighetsvurdering i selve lovteksten. Kostnadene for eier eller reder ved iverksettelse av tiltak er selvsagt likevel relevant i myndighetenes vurdering av hvorvidt det skal gripes inn, når det skal gripes inn, og ved valg av tiltak. Hensiktsmessigheten og rimeligheten av disse beslutninger vil i utgangspunktet være en skjønnsmessig vurdering som ligger til vedkommende myndighet. I vurderingen av om et tiltak er «påkrevd», vil det altså ligge en plikt til å foreta en vurdering av hvilket virkemiddel som er minst tyngende for å oppnå avverging eller avbøting.

14.5 Bruk av tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak

14.5.1 Gjeldende rett

Det er ikke egne regler om bruk av tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak i gjeldende rett.

14.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det at der myndighetene utfører tiltak etter reglene om direkte gjennomføring, kan tredjepersoners eiendom benyttes for å ivareta en effektiv gjennomføring av tiltaket.

Eiendomsbegrepet omfatter både fast eiendom og løsøre, og omfatter bl.a. at myndighetene kan skaffe seg atkomst via annens faste eiendom til stedet der et vrak ligger eller der en gjenstand som skaper fare er. For løsøre kan det for eksempel være behov for å bruke vedkommendes fartøyer, maskiner, redskaper etc. i gjennomføringen av tiltakene.

I høringsnotatet er det vurdert om også *den ansvarlige* etter utk. §§ 5–1 og 5–2 bør gis hjemmel til å benytte private personers eiendom. Ut i fra at en slik regulering vil hjemle adgang til vidtgående inngrep i tredjepersoners private eiendomsrett, er det ikke funnet ønskelig å utstyre private med slik myndighet.

Dersom en tredjeperson lider tap som skyldes skade eller ulempe ved gjennomføring av tiltak på dennes eiendom, bør den ansvarlige kunne holdes erstatningsansvarlig, jf. utk. § 5–4 annet ledd første punktum. For å sikre at tilfeldige tredjepersoner holdes skadesløse, bør imidlertid staten dekke beløpet dersom tredjeperson ikke mottar erstatning etter påkrav, jf. § 5–4 annet ledd annet punktum. Staten vil ha regressrett overfor den ansvarlige. Det bør påses at tredjeperson får utbetalt erstatningsbeløpet så snart som mulig, selv om det kan være rimelig at den ansvarlige – eventuelt staten – får anledning til å utbedre skaden når det kan skje uten ytterligere ulemper.

14.5.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket uttaler at:

> «Ved tilfeller der tredjemanns eiendom tas i bruk i forbindelse med gjennomføring av tiltak vil myndigheten etter loven ha et refusjonskrav mot forurenser for øvrige kostnader forbundet med tiltakene, og det er naturlig at vederlag til tredjemann vurderes og utbetales av myndigheten og deretter inkluderes i refusjonskravet. En slik ordning vil være den samme som følger av forurensningsloven.»

14.5.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen om bruk av tredjepersons eiendom vil lette myndighetenes adgang til å raskt iverksette tiltak hvor det er nødvendig for å ivarteta sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet

som et ledd i direkte gjennomføring etter § 36. Det ligger imidlertid en begrensning i at det som søkes oppnådd ved tiltaket klart må veie opp for skadene eller ulempene som tredjemann må antas å bli påført. Vurderingen må foretas i forkant av beslutningen og det stilles ikke krav om at tiltaket blir vellykket. Det ligger i uttrykket «klart» at der det er tvil om ulempene for en tredjeperson vil kunne bli større enn hva det kan regnes med å oppnås ved tiltaket, skal tredjepersons eiendom ikke tas i bruk. Det legges imidlertid til grunn at ulempen for tredjeperson vil kunne variere ut fra om det er fast eiendom eller løsøre som ønskes benyttet.

Departementet er enig med Kystverket i at en tredjeperson bør få dekket sitt tap direkte av myndigheten som har gjennomført tiltaket, og foreslår at bestemmelsen endres i tråd med dette. Dette gjør også at bestemmelsen blir mer lik den tilsvarende dekningsregelen i forurensningsloven.

14.6 Tiltak overfor fartøy i fare

14.6.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov inneholder ikke bestemmelser om inngrep overfor havarist eller fartøy i fare.

Den sentrale hjemmelen i gjeldende rett for myndighetenes adgang til å gripe inn overfor fartøy når det foreligger fare for akutt forurensning er forurensningsloven § 74 jf. § 7. Etter forurensningsloven § 74 kan myndighetene gripe inn overfor skip dersom det utgjør en fare for akutt forurensning og skipet ikke etterkommer pålegg etter lovens § 7 om å iverksette avvergende tiltak. Etter § 74 kan myndighetene også gripe inn dersom et pålegg etter § 7 kan medføre at iverksettelse av avvergende tiltak forsinkes.

I norsk indre farvann setter folkeretten ikke grenser for retten til å gripe inn overfor skip som utgjør fare for akutt forurensning. I forhold til utenlandske skip setter folkeretten grenser for i hvilken utstrekning det kan treffes tiltak når skipet befinner seg i territorialfarvannet eller på det åpne hav. I territorialfarvannet gjelder prinsippet om uskyldig gjennomfart. I den grad et skip i territorialfarvannet utgjør en slik fare for akutt forurensning at det kan gripes inn med hjemmel i forurensningsloven § 74 må det generelt kunne legges til grunn at dets gjennomfart ikke er uskyldig, og prinsippet om uskyldig gjennomfart er således ikke til hinder for inngrep.

Inngrep overfor utenlandske skip utenfor territorialfarvannet, på åpent hav og i norsk økonomisk sone, er regulert i Inngrepskonvensjonen av 29. november 1969. Inngrepskonvensjonen er gjennomført i norsk rett ved forskrift 19. september 1997 nr. 1061, med hjemmel i forurensningsloven § 74.

Forurensningsloven kommer til anvendelse dersom fartøyet utgjør en fare for akutt forurensning, og dens utgangspunkt er altså at den ansvarlige selv skal treffe tiltak mot ulovlig forurensning og at det offentlige har en subsidiær rett til å gripe inn.

14.6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fremmes det forslag om å lovfeste en adgang til å gripe inn overfor et fartøy som har havarert ut fra hensynet om å unngå tap av liv og helse, og sørge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet generelt.

Havarist er forslått definert som et fartøy som er ute av stand til å manøvrere eller har kommet i brann, eller som har grunnstøtt eller er i ferd med å gå på grunn, eller som er sprunget lekk eller for øvrig står i fare for å synke. I slike situasjoner er det viktig at det raskt settes i verk tiltak for å sikre fartøyet, og for å hindre eventuelle skader og/eller for å begrense skadevirkningene.

Bakgrunnen for forslaget er at staten skal ha tilstrekkelige virkemidler dersom det oppstår situasjoner hvor kapteinen, reder, og/eller skipets assurandør nøler med å tilkalle tilstrekkelig assistanse. Etter gjeldende rett har myndighetene hjemmel i forurensningsloven § 74 jf. § 7 til å gripe inn overfor fartøy. Dette er ikke tilstrekkelig da forurensningslovens bestemmelser bare gjelder for de tilfellene der det foreligger akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.

Videre er sjølovens regler om berging fravikelige. Avtalefriheten fører til at det forut for bergingsoperasjonen ofte vil foregå forhandlinger mellom bergerne og kapteinen/rederiet/skipets assurandør. Dette kan føre til at verdifull tid går tapt. (Se NOU 1994:23 «Berging»).

I høringsnotatet vises det til at det har vært flere omfattende skipsforlis de senere årene med skade på materielle verdier, risiko for mannskapets liv og helse samt påfølgende forurensning, og at det er et klart behov for en styrking av ulike tiltak som kan bedre mulighetene for å begrense eller avverge havarier med påfølgende miljøødeleggelser. I høringsnotatet er det vurdert at hensynet til liv og helse, miljø og navigasjonssikkerhet må gå foran kapteinens, rederiets eller assurandørens interesser i å unngå eller begrense kostnadene som følger av en bergingsoperasjon.

På denne bakgrunn foreslås det i utk § 5–5 hjemmel for myndighetene til på nærmere vilkår å treffe tiltak for å sikre havaristen. Unnlatelse av å etterkomme pålegg om medvirkning vil kunne medføre straff.

Eksempler på nødvendige tiltak kan være ombordsetting av personell for å bistå skipsføreren og mannskapet med å få kontroll med skipet, tauing av havaristen, nødlossing etc. Begrensningen ligger i at tiltaket må anses nødvendig.

Før tiltak iverksettes bør som utgangspunkt de som har reelle eller juridiske interesser i fartøyet, og som med rimelighet kan ventes å bli berørt av tiltaket, informeres om tiltaket. Dette vil i første rekke være eier, reder, eventuelt operatør og assurandør som har reelle interesser knyttet til fartøy/tiltak. Synspunkter som disse måtte legge frem bør tas med i vurderingen av tiltak. Dersom det ikke er tid eller handlingsrom til å kontakte berørte parter, må myndighetene likevel kunne gripe inn.

Tiltak overfor havarist vil til tross for utgangspunktet om samråd, om nødvendig måtte gjennomføres ved tvang. I høringsnotatet understrekes det at eventuelle inngrep overfor fremmede skip bare kan skje så langt det er forenlig med folkeretten.

Hvorvidt inngrep overfor havarist er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand vil kunne variere. Inngrep kan således være en faktisk handling eller et enkeltvedtak avhengig av den konkrete situasjonen. Enkeltvedtak vil være underlagt de alminnelige forvaltningsrettslige regler i tillegg til kravene i denne loven. Det må derfor bl.a. trekkes en grense mot inngrep som samlet sett fremstår som grovt urimelig for den det retter seg mot. Det er derimot ikke nedfelt noen alminnelig rimelighetsbegrensning i lovteksten. Kostnadene for eier eller reder ved tiltak som iverksettes er selvsagt relevant i myndighetenes vurdering av hvorvidt det skal gripes inn, når det skal gripes inn, og ved valg av tiltak. Myndighetene må vurdere rimeligheten av å gripe inn, når det eventuelt er rimelig å gripe inn og hvilke tiltak som er rimelige å iverksette. Momenter i myndighetenes vurdering vil være omfanget av og sannsynligheten for skade hvis tiltaket ikke blir iverksatt, sannsynligheten for at tiltaket får den tilsiktede virkning og omfanget av den skade som tiltaket kan forårsake. Rimeligheten og hensiktsmessigheten av disse avveininger vil i utgangspunktet være en skjønnsmessig vurdering som ligger til vedkommende myndighet som er tildelt kompetanse.

Tiltak mot havarist vil regelmessig være en kostnad som kan forsvares, og under ordinære omstendigheter vil det heller ikke påløpe svært høye kostnader sammenliknet med den potensielle skade som avverges. I tillegg tilsier effektivitetshensyn at myndighetene bør kunne gripe inn uten forutgående og tidkrevende kostnadsanalyser, eller vurdering av anmodninger om å utsette inngrep fra skipets eier eller reder. En føre-var betraktning trekker klart i samme retning.

På den annen side er det uttrykkelig nedfelt i lovteksten at de tiltak som iverksettes må være «påkrevd». Det understrekes i høringsnotatet at det vil være vedkommende myndighets vurdering av forholdene på beslutningstidspunktet som vil være utgangspunktet for om tiltaket kan anses «påkrevd». Det må altså foretas en helhetlig vurdering av behovet for tiltak, og hvis det finnes flere alternative handlemåter, må myndighetene velge den minst byrdefulle for eier/reder.

I høringsnotatet fremgår det at det ikke i større utstrekning enn det som er helt nødvendig skal gripes inn i skipsførers ansvar og plikter. Lovforslaget medfører derfor som utgangspunkt og hovedregel ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i skipsførers sted. Dette innebærer også at tiltaket bør søkes utformet slik at skipsfører beholder ansvaret på fartøyet. Også i havarisituasjoner er det dermed rederiet som svarer for handlinger og unnlatelser fra skipsfører og andre i fartøyets tjeneste, jf. særlig sjølovens § 151 som definerer rederens arbeidsgiveransvar.

Skipsføreren har et vidtgående ansvar og myndighet til å treffe avgjørelser vedrørende skipet. Hjemmelen er sedvanerett og lovgivningen angående sjøfart, skip og forholdene ombord, samt forskrifter gitt i medhold av denne lovgivningen. Det er særlig grunn til å peke på reglene i sjølovens kap. 6 og 7, og skipssikkerhetsloven § 19. Dersom det rettes pålegg til skipets fører eller andre i fartøyets tjeneste om å medvirke til gjennomføringen av nødvendige tiltak, bør pålegg i størst mulig grad gi anvisning på det resultatet man ønsker å oppnå slik at skipsfører beholder ansvaret for og myndighet over fartøyet, herunder fremdrift, navigering og manøvrering for å oppnå resultatet. Imidlertid er det grunn til å understreke at dersom situasjonen ikke tillater det, kan myndighetene treffe bindende pålegg også om manøvrering mv.

Videre må de tiltak som iverksettes ikke gå videre enn det som er rimelig for å få situasjonen under kontroll, således må de opphøre i tid straks det er klart at fare er avverget eller redusert til et akseptabelt nivå.

Etter forslaget skal arbeidet kunne utføres for *eierens* eller *rederens* regning. I høringsnotatet påpekes at det tradisjonelt sondres mellom skipets eier og rederen, og at disse ofte kan være to for-

skjellige juridiske personer. Rederen er ansvarlig for skipets drift, og kan være en annen enn skipets eier. I skipssikkerhetsloven er rederbegrepet i utgangspunktet knyttet til den som er utpekt som driftsansvarlig i skipets sikkerhetsstyringssertifikat, jf. skipssikkerhetsloven § 4. For å sikre at myndighetene gis den beste mulighet til å få refundert eventuelle utgifter foreslås det at både eieren og rederen kan gjøres ansvarlig for kostnader etter lovutkastets § 5–5. Det er altså den som etter de alminnelige reglene i sjøretten er å anse som «eier» eller «reder», som skal dekke regningen i forbindelse med tiltakene for å sikre fartøyet. Dette ansvaret vil normalt omfatte skade, tap og direkte utgifter som oppstår i forbindelse med tiltaket. Myndigheten vil, der eier- og rederfunksjonen er på ulike hender, med denne formuleringen kunne holde seg til det rettssubjektet som fremstår som nærmest, eventuelt holde begge solidarisk ansvarlig. Hvem som er ansvarlig etter de underliggende forhold mellom eier og reder, er i utgangspunktet myndighetene uvedkommende.

14.6.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er positiv til de nye inngrepsbestemmelsene, men foreslår å endre bestemmelsens oppbygning noe, for å klargjøre en hovedregel om at eier eller reder selv plikter å iverksette tiltak og kan pålegges dette av departementet, og at departementet kan iverksette egne tiltak dersom slike pålegg ikke følges opp, eller i hastetilfeller. Kystverket foreslår at bestemmelsen bør utformes som en generell adgang til å gi pålegg, og vil da omfatte også pålegg om å skaffe assistanse og lignende. Kystverket foreslår videre at bestemmelsens ordlyd bør gjøres mer generell og peker på opplisting av havarisituasjonene og hjemmelen for hvilke pålegg som kan gis. Kystverket mener at bestemmelsen i en del tilfeller vil overlappe forurensningsloven.

Kystverket foreslår at det i § 5–5 inntas en hjemmel for departementet til å kreve at fartøyets eier eller reder stiller tilfredsstillende sikkerhet for krav i forbindelse med statlig gjennomføring av tiltak etter bestemmelsens andre ledd. Dagens regelverk gir ikke hjemmel for å kreve slike garantier. Kystverket vil påpeke at tilsvarende hjemmel for å kreve sikkerhetsstillelse i forbindelse med aksjoner etter forurensningsloven vil kunne få stor betydning.

Advokatforeningen påpeker at det er en endring av gjeldende rett at vilkåret for iverksettelse av tiltak knyttes til at departementet finner det «påkrevd». Eksisterende regelverk angående forurensningsansvar inneholder forholdsmessighetsbegrensninger om at tiltakene skal være «rimelige», se for eksempel forurensningsloven § 7 og sjøloven § 191. En rettstilstand som forslaget skisserer vil medføre en markant utvidelse av statens adgang til å pålegge private parter en plikt til å iverksette eller betale for tiltak. Ordlyden i forslaget tilsier at staten skal ha full adgang til å vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige samt omfanget av disse tiltakene. Den eneste begrensningen som vil kunne gjøre seg gjeldende er de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Advokatforeningen mener at dette medfører en fare for at staten vil være lite opptatt av forholdsmessighet mellom mål og midler når tiltak skal iverksettes.

Forslaget til § 5–5 bryter også med det gjennomgående prinsipp om at den ansvarlige både har plikt og rett til å hindre forurensning. Statlig inngripen er ment å være en løsning dersom den ansvarlige ikke utfører sin plikt. Slik forslaget er utformet, gis staten valgfrihet mellom å iverksette tiltak for den ansvarliges regning og å gi pålegg til den ansvarlige om å iverksette slike tiltak.

Advokatforeningens syn er at domstolskontroll er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti som det skal svært gode grunner til for å gjøre unntak fra. Dette, kombinert med at forslaget innebærer en utvidelse av statens inngrepshjemmel og en endring i utgangspunktet om den private parts rett til å iverksette egne tiltak, medfører at domstolskontroll vil være svært viktig. Disse spørsmålene viser at forslaget også har en viktig side mot legalitetsprinsippet og Advokatforeningen kan ikke se at dette har blitt tilstrekkelig utredet fra departementets side.

Advokatforeningen kan heller ikke se at departementet har vurdert forslagets forhold til sjølovens kapittel 12. Dette kapittelet inneholder regler om forurensning som en følge av oljeutslipp, noe som er svært praktisk ved havari. Ut fra det som er regelens formål, burde motivene hatt en redegjørelse av forholdet til bergningsreglene i Sjølovens kapittel 16.

Norsk sjøoffisersforbund slutter seg til forslaget om en tydeligere statlig hjemmel til å foreta inngrep overfor havarister.

Møre og Romsdal fylkeskommune stiller spørsmålstegn ved at det bare er Kystverket som skal kunne iverksette nødvendige tiltak overfor havarist og mener det også er viktig at Redningstjenestens sine rettigheter og plikter blir avklart.

Justis- og politidepartementet bemerker at hovedredningssentralene har det øverste operative ansvaret når det gjelder redning av menneskeliv til sjøs. Tiltak iverksatt av en trafikksentral må være i

overensstemmelse med og ikke til hinder for en redningsaksjon iverksatt av hovedredningssentralene.

14.6.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det er et klart behov for en tydelig hjemmel for kyststaten til å gripe inn i fare- og havarisituasjoner for å sikre et fartøy. Bestemmelsen er et viktig virkemiddel for raskt å få satt i verk nødvendige tiltak for å hindre skader og for å begrense skadevirkningene av et havari.

Pålegg eller inngrep overfor havarist etter bestemmelsen må sees i sammenheng med § 34 første ledd som statuerer en selvstendig plikt for enhver som ferdes til sjøs til å unngå at det oppstår fare, skade eller ulempe for ferdselen til sjøs, samt en tilhørende avvergings- og avbøtingsplikt i § 34 annet ledd, der det er handlet i strid med bestemmelsens første ledd. Pålegg eller inngrep overfor fartøy i fare forbeholdes derfor de situasjoner hvor fartøyet ikke iverksetter tilfredsstillende tiltak på egen hånd, eller det ikke er tilstrekkelig tid for fartøyet til å gjennomføre egne tiltak.

For å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig foreslår departementet at oppregningen av havarisituasjoner i lovforslaget som ble sendt på høring tas ut og erstattes med «fartøy som har grunnstøtt, sunket eller på annen måte havarert, er i fare for å havarere, eller som på annen måte truer sikkerheten i farvannet».

Med «havarert» skal det forstås enhver situasjon hvor et fartøy er ute av stand til å manøvrere. Hvorvidt et fartøy er i fare for å havarere må bero på en konkret vurdering av sannsynligheten for at et havari eller grunnstøting vil inntreffe, eller for at fartøyet vil synke. Grunnstøtt og sunket er tatt med som praktiske eksempler på et havari.

Departementet foreslår at det inntas et tillegg i bestemmelsen om at fartøy som «på annen måte truer sikkerheten i farvannet». Bakgrunnen er ønsket om å samle inngrepsbestemmelsene i ett kapittel i loven. Endringen ivaretar den kompetanse som var foreslått lagt til trafikksentralene i lovutkastet som ble sendt på høring. Tillegget medfører dermed ikke en kompetanseutvidelse samlet sett. Bestemmelsen omfatter en del faresituasjoner f.eks. i trange eller vanskelige farvann, eller ved tilstedeværelse av flere eller store fartøy, krevende seilingsforhold, uoversiktlig farvann eller reduserte siktforhold, som gjør at det kan være behov for å dirigere trafikken. I slike situasjoner vil myndighetene i første rekke søke å unngå farer ved veiledning og anbefalinger. Der det likevel handles på en måte som truer sikkerheten i farvannet, vil myndighetene kunne gi pålegg. Trafikksentralenes nærmere kompetanse forutsettes delegert gjennom forskrift. Overskriften i bestemmelsen foreslås også utvidet til «Tiltak overfor fartøy i fare» slik at det er tydelig at ikke bare rene havaritilfeller er omfattet.

Når et fartøy er i en nødssituasjon som nevnt, kan fartøyet pålegges å iverksette tiltak for å avverge nødssituasjonen og sikre fartøyet. Departementet er således enig i at bestemmelsen omformes slik at pålegg til fartøyet om å iverksette eget tiltak foreslås som nytt første ledd, og at statens adgang til å selv iverksette nødvendig tiltak presiseres i annet ledd. Dette vil gjøre bestemmelsen mer i samsvar med oppbygningen i de øvrige bestemmelsene i kapittel 5. I tillegg er det naturlig at fartøyet gis en adgang til selv å iverksette nødvendig tiltak før staten griper inn på fartøyets vegne.

Departementet foreslår også at det presiseres at pålegg kan rettes mot «eier, reder eller fører av fartøy». I praksis antas det at pålegg i første rekke vil rettes mot fører av fartøyet, da det er denne som er nærmest til å iverksette tiltak. Dersom det ikke lar seg gjøre å komme i kontakt med fører av fartøyet, vil pålegg til eier eller reder ivareta kravet til varsling.

En begrensning i departementets myndighet til å gi pålegg ligger i at departementet finner det påkrevd å utferdige pålegg for enten å «hindre tap av liv eller skade på person, miljø eller eiendom» eller påkrevd for å «sørge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet». Det må dermed foretas en konkret vurdering i den enkelte situasjon hvor det må ses hen til risikoen for liv, helse, miljø og eiendom, samt havariets betydning for sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet. Det ligger dermed en begrensning i adgangen til å gi pålegg som bestemmes ut i fra de faktiske forholdene knyttet til havariet. Det må videre ses hen til vær, vind og bølgeforholdene i havariområdet samt værmelding. Dersom et fartøy er grunnstøtt og for tiden ikke utgjør stor fare, men det er meldt om ugunstige værforhold kan dette til sammen gjøre tiltak *påkrevd* for å hindre ytterligere skade. Pålegg kan videre innebære at havaristen må fremlegge en handlingsplan for håndteringen av situasjonen. Tilsvarende vil kunne gjelde fartøy som har mistet fremdrift, styring eller som ligger til anker i et utsatt område.

Departementet har funnet grunn til å innta i lovteksten en oppregning av de mest praktiske tiltakene et pålegg kan gå ut på, og således nevnes plikt til å endre kurs, endre fart, ankre opp, nødlosse, ta slep om bord eller skaffe nødvendig assis-

tanse fra bergningsselskap. Eksemplene er ikke uttømmende. Hvilke tiltak som skal pålegges må bero på hva som er praktisk og mulig i den enkelte situasjon, og vurderingsteamet vil være hva som er påkrevd for å hindre tap av liv eller skade på person, miljø eller eiendom eller sørge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet.

Departementet er videre enig i at forslagets første ledd bokstav b) som retter seg mot forurensning og miljøskade overlapper bestemmelser gitt i medhold av forurensningsloven, og foreslår at denne bestemmelsen utgår. Departementet vil imidlertid understreke at det i fare- og havarisituasjoner ofte vil være risiko for miljøskade. For å tydeliggjøre grensen mot tilfellene hvor formålet hovedsaklig er å motvirke miljøskade, foreslås det en utrykkelig avgrensning av bestemmelsen mot tilfeller hvor det er fare for akutt forurensning. Da vil forurensningslovens regler gjelde. Dette betyr ikke at miljøhensyn ikke også er relevant ved vedtak etter havne- og farvannsloven. Hovedsiktemålet med inngrepet vil således være avgjørende for hjemmelsgrunnlaget.

Statens inngrepsadgang er en rett som tilkommer staten dersom fartøyet ikke etterkommer pålegg. Departementet har imidlertid kompetanse til å gripe inn uavhengig av pålegg dersom utferdigelse av pålegg vil medføre at nødvendige tiltak forsinkes. Årsaken til at tiltak iverksatt av fartøyets eier, reder eller fører forsinkes kan være mange, men i flere havaritilfeller har det vært en viss motvilje mot å be om assistanse av frykt for plikt til å betale bergelønn eller for andre økonomiske konsekvenser for eier eller reder.

Departementet har vurdert at det ved statlig inngrep overfor havarist er tilstrekkelig at departementet finner det påkrevd. Det gjelder dermed ikke en forholdsmessighetsbegrensning utover de alminnelige forvaltningsrettslige regler. Bakgrunnen for dette er at § 38 primært skal søkes benyttet i de mer prekære situasjonene hvor det er nødvendig med rask reaksjon for å forhindre ulykke. I «påkrevd» ligger det også en reservasjon mot å iverksette tiltak dersom den ansvarlige kan godtgjøre at tilstrekkelige tiltak er iverksatt.

Både pålegg til fartøy om å iverksette tiltak og departementets adgang til å iverksette eget tiltak overfor havarist, er inngrep som etter legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov. Etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper må slike inngrep ikke være sterkt urimelig eller uforholdsmessig overfor den det retter seg mot. I tillegg til at et fartøy må være å anse som havarist, i fare for å havarere, grunnstøte eller synke, eller true sikkerheten i farvannet etter bestemmelsen, må det ses hen til den konkrete situasjon for å vurdere påleggets eller inngrepets rettmessighet.

Hovedredningssentralene har det operative koordinerings- og ledelsesansvaret knyttet til redningsaksjoner for å berge liv og helse. Ved en aksjon iverksatt av hovedredningssentralene, vil normalt også Kystverket mobilisere for aksjon i medhold av forurensningsloven dersom det er fare for akutt forurensning. Beredskapsorganisasjonen vil da stå klar til å aksjonere når redning av menneskeliv er avsluttet. Tilsvarende prioritering vil måtte legges til grunn der det gripes inn etter havne- og farvannsloven.

Forholdet mellom havarist og berger vil i utgangspunktet reguleres av bestemmelsene i sjøloven. Departementet har ikke funnet det nødvendig å foreslå endringer eller unntak fra de alminnelige reglene om bergelønn. Der staten rekvirerer privat slepeassistanse på vegne av et fartøy som ikke har iverksatt tiltak, vil dette kunne utløse krav på bergelønn etter de alminnelige reglene. Ved statlige aksjoner, utført av Kystvakten eller av den statlige slepebåtberedskapen, vil de statlige fartøyene normalt bare ha som hovedoppgave å holde havaristen for å unngå grunnstøting, og overlate havaristen til private dersom det er tilgjengelige private fartøy som ønsker oppdraget. Denne ordningen er valgt for den statlige slepebåtberedskapen i Nord-Norge for at den statlige beredskapen ikke skal hindre eller frata privat beredskap bergingsoppdrag. Det sentrale er at det vil kunne få uheldige konsekvenser dersom et fartøy kan spekulere i en statlig aksjon som ikke utløser bergelønn, for å unngå å pådra kostnader ved berging og således utsette egne tiltak, eller utsette forespørsel om assistanse.

Om forholdet til § 34 tredje ledd vises det til punkt 14.2 over og § 34 hvor det fremgår at der staten aksjonerer etter § 38, vil kommunens myndighet etter § 34 være avskåret. I tillegg kan departementet endre myndighetsfordelingen generelt eller individuelt med hjemmel i § 7 fjerde ledd.

Adgangen til inngrep overfor utenlandske fartøy er begrenset av folkerettslige regler. I indre farvann har kyststaten full jurisdiksjon. I territorialfarvannet begrenses adgangen til å gripe inn overfor fremmede fartøy av retten til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet, jf. Havrettskonvensjonen art. 17 og 18. Inngrep overfor fremmede fartøy i Norges økonomiske sone og på åpent hav er regulert i Inngrepskonvensjonen. Inngrepsforskriften, som inkorporerer Inngrepskonvensjonen, er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven.

Den nærmere vurderingen av om et fartøy er i uskyldig gjennomfart eller ikke, må bero på en

konkret vurdering i det enkelte tilfellet, hvor hovedregelen er at gjennomfarten er uskyldig så lenge den ikke skader kyststatens fred, orden og sikkerhet. Kravet om at skipet skal være i gjennomfart innebærer for det første at seilasen har gjennomfart som formål og at den er uavbrutt og rask, med unntak av vanlig stans og ankring, hindringer skipet selv ikke kan svare for og nødssituasjoner. Skip som på grunn av sin tilstand eller andre forhold tilknyttet skipet selv, medfører at skipet ikke mestrer eller har problemer med gjennomfarten, vil ikke være beskyttet av retten til uskyldig gjennomfart. Det må således foreligge konkret skade, fare eller risiko, for tap av retten. Dette medfører at det må trekkes en grense mot hensyn begrunnet i rene preventive ønsker.

15 Statlig transportplanlegging etter plan- og bygningsloven

15.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har ikke Kystverket noen myndighet til å drive bindende planlegging i havner eller farleder. Imidlertid vil Kystverket på lik linje med andre fagetater kunne komme med innsigelser til planer som utarbeides etter plan- og bygningsloven.

Det er imidlertid fastsatt i gjeldende lov § 27 at havneplanlegging skal inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen og utføres innenfor rammen av havne- og farvannsloven § 8. Bestemmelsen retter seg etter ordlyden mot havnene og ikke farledene. § 27 gir utrykk for at det er plan- og bygningsloven som er verktøyet for planlegging i havner, men at det vil kunne følge visse tilleggskrav og krav om tillatelser etter havne- og farvannsloven. Det må imidlertid legges til grunn at det samme utgangspunktet gjelder tilsvarende for farleder.

I medhold av § 8 kan det således stilles tekniske krav til kaianlegg og andre anlegg og havnekonstruksjoner og fastsettes hvilke oppgaver som kan utføres ved slike anlegg og konstruksjoner. Videre kan visse tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet, kreve tillatelse av departementet. I det enkelte utbyggingstilfellet kan Kongen bestemme at bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen som er av vesentlig betydning for ferdsel i farvannet eller innseilingsforholdene, krever tillatelse av departementet etter uttalelse fra fylkeskommunen.

Etter gjeldende lovs § 17 fjerde ledd er det videre fastsatt at havnestyret ikke kan treffe endelig vedtak i strid med vedtatte planer. Denne regelen må antas å være i samsvar med sektormyndighetsprinsippet og alminnelige forvaltningsprinsipper.

15.2 Forslaget i høringsnotatet mv.

15.2.1 Om sjøtransportens behov og kryssende interesser i kystsonen

Sikker ferdsel til sjøs krever tilstrekkelige arealer til navigasjon og manøvrering. For å kunne tilrettelegge for en sikker og miljøvennlig sjøtransport, er det sentralt med en helhetlig planlegging av sjøområdene der ulike bruksinteresser samordnes.

Havnene må ha tilstrekkelige arealer som sikrer regulær drift og bruk, i tillegg til at de må ha en god tilknytning til det landbaserte transportnettet. Havnevirksomhet eller havneutbygging berører flere interesser i kystsonen. I byområder kan det være konflikter i forhold til adkomstvei, trafikk, støy og støv fra havnen. I tillegg er bynære områder ofte attraktive i forhold til andre formål, som for eksempel boligområder.

Sett ut ifra ferdselsinteressene skjer det stadige innskrenkninger i farvannet gjennom en rekke tiltak og aktiviteter som utfyllinger, olje- og gassrørledninger, dumping, broer, kabler, luftspenn, kloakkledninger, oppdrettsanlegg, skjelldyrking, havbeite, brygger, kaier, opplag av fartøyer, fortøyninger og annen aktivitet.

På noen områder, som f.eks. legging av olje- og gassrørledninger, kan det på sikt forventes en reduksjon i aktiviteten. På andre områder må det forventes at aktiviteten holder seg, eller øker. Det må forventes en økning i aktiviteter som oppdrett, skjelldyrking og havbeite. Bruk av kystområdene i rekreasjonsøyemed har økt, og må forventes å øke ytterligere. Det kan også forventes en vekst i sjøtransporten. TØI har estimert samlet transportarbeid på norsk område med skip til 1,24 % for perioden 2010–2014 (*Grunnprognoser for godstransport 2006–2040,* rapport 907/2007 tabell 6.12). For tidsrommet 2006–2040 er det tilsvarende tallet estimert til 1,10 %. Tallene er oppgitt eksklusive råolje og naturgass.

15.2.2 Kort om ulike reguleringer i kystsonen

Det knytter seg en rekke reguleringer til bruk av norske sjøområder, både innenfor og utenfor grunnlinjen.

Havne- og farvannsloven skal ivareta ferdselsinteressene i norske farvann. Etter gjeldende lov kreves det bl.a. tillatelse for en rekke tiltak i kystsonen. Det kan også fastsettes vilkår for slik tillatelse.

En rekke andre lovbestemmelser får også betydning for ferdsel på sjøen. Lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79 gir adgang til å fastsette ved-

tak som avgrenser eller forbyr annen bruk og utnytting av lokaliteten, herunder fiske etter andre arter og ferdsel, i den utstrekning dette er nødvendig for å sikre akvakulturproduksjonen. Fiskeriaktivitet er i hovedsak regulert etter lov om saltvannsfiske av 3. juni 1983 nr. 40 som skal avløses av havressursloven som er til behandling i Stortinget, se Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

I henhold til petroleumsloven 29. november 1976 nr. 72 kan det opprettes sikkerhetssoner og områder med forbud mot oppankring og fiske rundt og over oljeinnretninger.

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 gjelder for landarealer og for sjøområder ut til grunnlinjen. Kommuneplaner for kystsonen vil være bindende i forhold til bruken av området. I løpet av de siste 10 årene har mange kystkommuner valgt å utarbeide slike arealplaner.

15.2.3 Generelt om forholdet til plan- og bygningsloven

Gjeldende rettstilstand, der kommunens planlegging og utbygging av havner og farleder som utgangspunkt skal skje i samsvar med de alminnelige prosessene under plan- og bygningsloven for utnyttelse av kystsonen, foreslås videreført. Det er ikke funnet grunn til å presisere dette utgangspunktet i loven, slik som etter gjeldende lov § 27.

Når det gjelder forvaltningen av farledene for trafikkformål, vil utgangspunktet om planlegging etter plan- og bygningsloven måtte tåle visse begrensninger, særlig for de områdene som blir definert som hovedled og biled. Disse farledene er i høringsutkastet ansett som statens myndighets- og ansvarsområde i relasjon til havne- og farvannsloven. Slike hovedleder og bileder vil som oftest gå gjennom og til dels på tvers av kommuner. For disse farledene vil det gjelde visse særlige regler som i en viss utstrekning vil begrense adgangen til annen utnyttelse og aktivitet som kommer i strid med ferdselsformålet. Forskrifter som nærmere fastsetter generelle eller spesielle krav til farledene vil måtte utformes i samråd med berørte myndigheter og etter en bred høringsrunde.

Hovedled og biled vil fastsettes med utgangspunkt i de områder som allerede i dag er utpekt som hovedled og biled. Staten er her tillagt et særlig ansvar for navigasjonsveiledning, samtidig som kommunene er fritatt for tilsvarende plikter. Hovedled og biled inngår i det nasjonale stamnett for sjøtransport og dekker de farledene hvor nyttetrafikken i all hovedsak går. Fastsettelsen av hovedled og bileder i forskrift vil derfor i hovedsak være en videreføring av dagens system. Ved ikrafttredelsen av revidert lov er det derfor naturlig at departementet bygger på eksisterende grenser for hovedled og biled. Det anses hensiktsmessig at disse farledene også inngår i fylkeskommunale og kommunale planer, etter at de er gitt en rettslig forankring i havne- og farvannsloven.

Hvis endringer i trafikkmønsteret eller andre forhold gjør det nødvendig å foreta større endringer i hovedled og biled etter lovens ikrafttredelse, med tilhørende virkning for ansvars- og myndighetsdeling mellom stat og kommune, vil det være naturlig at planleggingen av dette settes i verk med hjemmel i plan- og bygningsloven § 9–4. Dette vil sikre en forsvarlig og helhetlig avveining av krysssende interesser i kystsonen.

Planleggingen av nye hoved- og bileder, eller eventuelle større utvidelser eller innskrenkinger i eksisterende hoved- og bileder, må bl.a. resultere i nye eller endrede forskrifter etter havne- og farvannsloven, da dette blir utslagsgivende for kompetansefordelingen mellom stat og kommune. Grensedragningene for ledene vil bli fastsatt etter lovforslaget § 16 om farleder, men selve den forutgående arealplanleggingen må skje i samsvar med plan- og bygningsloven.

Planlegging etter plan- og bygningsloven antas også å være riktig fremgangsmåte for andre typer leder slik som lokalled, fiskeriled eller hurtigbåtled, i den utstrekning denne fastsettelsen får betydning for annen utnyttelse av farvannet, og ikke bare er en ren opptegning av hvor ulike typer sjøtrafikk beveger seg.

Når det gjelder forholdet mellom planer etter plan- og bygningsloven og andre plan- og vernevedtak på den ene siden, og tillatelsesmyndighet etter havne- og farvannsloven på den annen, legges det til grunn at aktuelle plan- og vernevedtak fortsatt vil kunne legge føringer og begrensninger på hvilke tillatelser som kan gis i medhold av havne- og farvannsloven.

I de fleste tilfeller vil tiltak som er søknadspliktig etter havne- og farvannsloven også kreve en tillatelse eller dispensasjon av plan- og bygningsmyndighetene og eventuelt andre sektor- eller vernemyndigheter. Forholdet til plan- og eventuelle vernevedtak kan da best avklares gjennom den vurdering som må gjøres i forhold til vedkommende sektormyndighets lov eller vernevedtak. Dersom det gis dispensasjon av vedkommende plan- eller vernemyndighet, vil dette også få betydning for vurderingen etter havne- og farvannsloven.

I prinsippet kan ovennevnte problemstillinger løses ved alminnelige tolkningsregler om forrang

og prinsipper om forsvarlig saksbehandling i den offentlige forvaltning. Prinsippet om at hver sektormyndighet har eksklusiv myndighet på sitt område, medfører uansett at tiltakshaver må innhente alle nødvendige tillatelser, og at kommunene gjennom plan- og bygningsloven har hånd om utbyggingen i sin kommune. Det foreslås likevel at det lovfestes en bestemmelse i ny lov om at det ikke skal gis tillatelse til tiltak som er i strid med arealplaner etter plan- og bygningsloven, se nærmere nedenfor under punkt 15.4.

15.2.4 Om behovet for å gi Kystverket plankompetanse etter plan- og bygningsloven § 9–4

I høringsutkastet foreslås det at havne- og farvannsmyndighetene, innenfor plan- og bygningsloven, gis mulighet til å starte planlegging og drive planleggingsarbeid gjennom en åpen prosess i samarbeid med aktuelle interesser fram til ferdig forslag som kan forelegges kommunen til vedtak. Konkret foreslås det at plan- og bygningsloven § 9–4 utvides til å inkludere planlegging av havner og sjøområder ut til grunnlinjen i regi av Kystverket.

Det forutsettes at berørte fylkeskommuner og kommuner blir trukket inn på et tidlig tidspunkt under arbeidet. På tilsvarende måte er det forutsatt i plan- og bygningsloven at Kystverket trekkes inn i kommunale og fylkeskommunale planprosesser.

Dette vil styrke grunnlaget for den overordnede styring på havne- og farvannssektoren. Havne- og farledsplaner skal som en del av fylkesplan eller fylkesdelplan, undergis sentral behandling. Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket vil gjennom den sentrale planbehandlingen sikre nasjonale interesser.

Plan- og bygningsloven inneholder flere andre bestemmelser som kan komme til anvendelse når rikspolitiske eller andre vesentlige samfunnsinteresser tilsier det, jf. bl.a. §§ 17–1, 18, 19–2 og 20–3. Disse bestemmelsene kan brukes for å sikre en helhetlig planlegging av transportinfrastruktur på sjø og land, samt være bindeledd mellom sjø og land.

15.2.5 Planlovutvalgets forslag til endring av plan- og bygningsloven § 9–4 mv.

I NOU 2003:14 «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven» har Planlovutvalget foreslått en ny plandel i plan- og bygningsloven. Planlovutvalget har en utførlig omtale av planlegging i kystsonen og forslag til nye bestemmelser som legger til rette for en mer integrert og helhetlig planlegging av sjøarealer og tilstøtende landarealer. Planlovutvalget foreslår et eget kapittel i loven om kystsoneplanlegging (utk. kap. 14). I tillegg mener utvalget at det er svært viktig å få et enhetlig plansystem på samferdselssektoren. Planleggingen av veger, jernbaner, havner og flyplasser bør skje etter et felles mønster, på grunnlag av en samordnet areal- og transportpolitikk.

Nåværende § 9–4 i plan- og bygningsloven gir veimyndighetene en spesiell rolle i planleggingen av veier. Utvalget mener dette er nyttig i mange situasjoner, men at det fortsatt er svakheter i forhold til målet om en samordnet areal- og transportplanlegging som også omfatter andre deler av samferdselssektoren. Utvalget mener derfor § 9–4 blir for snever i forhold til de viktige og kompliserte planleggingsoppgavene på området. Utvalget foreslår i stedet et særskilt kapittel i loven om samordnet areal- og transportplanlegging (utk. kap. 13). Etter dette kapitlet kan statlige samferdselsmyndigheter initiere og drive planlegging av transportanlegg etter nærmere avtale med vedkommende fylkeskommune og kommune. Dette skal også gjelde for planlegging av havner av regional og nasjonal betydning. For mindre havner kommer lovens alminnelige plansystem til anvendelse. Framtidige arealer til havn må alltid markeres i kommuneplanens arealdel, og utbygging vil kreve områdeplan og/eller detaljplan.

Med denne løsningen etableres etter utvalgets mening et enhetlig regelsett for planlegging av all viktig transport og infrastruktur. Utvalget ser dette som gunstig, og det vil legge til rette for at NTP-prosessene kan knyttes til plan- og bygningsloven i et enhetlig mønster. Utvalgets utredning har vært behandlet i Miljøverndepartementet, som nå har fremmet et lovforslag for Stortinget, jf. Ot.prp. nr 32 (2007–2008).

15.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er i hovedsak positive til forslaget til endring i plan- og bygningsloven § 9–4. *Kristiansand havnestyre*, *LO, Norges Fiskarlag, Norsk Sjøoffisersforbund, Sandnes kommune* og *Sarpsborg kommune* slutter seg til forslaget uten ytterligere merknader.

Miljøverndepartementet (MD) viser til at havner og farleder er en viktig del av virksomheten i kystsonen og viktige elementer i kystsoneplanlegging. Det er også svært viktig at det er et enhetlig plansystem innen samferdselssektoren. MD ber om at prinsippet i gjeldende havnelov § 27 om at havne-

og farvannsplanlegging skal inngå som en del av den kommunale og regionale planleggingen videreføres og tilpasses i den nye loven slik at den er i overensstemmelse med utkast til ny plandel av plan- og bygningsloven. Det er også nødvendig å ha en bestemmelse i den nye havne- og farvannsloven som sikrer samordning både i tid og i innhold mellom avgjørelser om arealbruk etter de to lovene. MD viser i den forbindelse til tilsvarende bestemmelser i ny akvakulturlov § 15.

Dambskibsexpeditørernes Forening er positiv til forslaget om endringer i plan- og bygningsloven § 9–4. Bestemmelsen utvides til å omfatte havneplanlegging, slik at Kystverket deltar i planleggingen, i særdeleshet i forhold til de nasjonale havner og knutepunktshavner.

Fiskeridirektoratet går etter en samlet vurdering mot forslaget om å overføre myndighet til ferdselsplanlegging i medhold av plan- og bygningsloven til Kystverket. Fiskeridirektoratets erfaringer med detaljplaner eller reguleringsplaner i sjø er at dette er et lite brukt og/eller mindre egnet redskap til å ivareta fiskeri- og akvakulturinteresser. Reguleringsplaner er gjennomgående mer prosessfremmende og tidkrevende. Dersom ett organ skal være både sektormyndighet og planmyndighet, vil det også kunne medføre en rollekonflikt mellom ulike typer myndighetsutøvelse i dette organet.

Fiskeridirektoratet mener det er stor forskjell på planlegging i sjø og på land, samt at forslaget kan ha forvaltningsmessige implikasjoner, bl.a. for fiskeri- og akvakulturnæringen, og mener det er mye som tilsier at forslaget bør utredes nærmere. Fiskeridirektoratet viser til at Planlovutvalget foreslo å utvide § 9–4 til også å gjelde for planlegging av havner av regional og nasjonal betydning, men at forslaget ikke omfattet farleder.

Kristiansund og Nordmøre Havn, Molde og Romsdal Havn og Ålesundregionens Havnevesen uttaler at når det gjelder nytten av foreslått endring i plan- og bygningslovens § 9–4 vil bestemmelsens betydning avhenge sterkt av Kystverkets kapasitet, dels til å følge med i hva som skjer rundt om i havnene, og dels til å få utarbeidet planer og utredninger.

Kystverket gjør oppmerksom på at når Vegvesenets planlegging ble overført til plan- og bygningsloven ble Vegvesenet samtidig gjennom en forskrift fritatt for behandlingsgebyr etter plan- og bygningsloven. De mener at det samme må gjelde for Kystverket.

Oslo kommune ser at staten må ha en viktig rolle ved å sikre sjøtransporten gode rammebetingelser for transport til og fra Norge og innen Norge. Oslo kommune er av den oppfatning at dette kan skje gjennom Nasjonal transportplan, plan- og bygningsloven og forskrifter til havneloven slik som i dag. Oslo kommune finner ikke at plan- og bygningsloven § 9–4 bør utvides til å omfatte Kystverket. Dette vil gripe inn i det kommunale selvstyre på en helt annen måte enn ved Statens vegvesen som selv har ansvaret for aktuelt veinett. Det vil fremstå som underlig/lite heldig at Kystverket skal kunne planlegge å legge planer ut til offentlig ettersyn, uten verken å ha eier eller driftsansvar for havnene.

Oslo havnestyre støtter forslaget til endring av plan- og bygningsloven § 9–4. For Oslo havn er det arealusikkerheten som er den største utfordringen. En faglig fundert reguleringsplan for transportnettet vil da være det beste svar, men gir samtidig utrykk for at en slik ordning vil være et unntaksregime.

Troms fylkeskommune uttaler at loven må sikre at havnenes planlegging gjøres i samsvar og i samarbeid med offentlig transportbehov. Havnenes utvikling må ha en sterk tilknytning til offentlig plansystem og bevilgende myndigheter. Det stiller derfor særlige krav til koordinering og samordning for samferdselsplanlegging relatert til havn og logistikknutepunkt.

15.4 Departementets vurdering

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) ble lagt frem etter at forslaget til ny havne- og farvannslov ble sendt på alminnelig høring, og er til behandling i Stortinget våren 2008. Forslaget fra Planlovutvalget i NOU 2003:14 «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven» om planlegging i kystsonen og forslag til nye bestemmelser som legger til rette for en mer integrert og helhetlig planlegging av sjøarealer og tilstøtende landarealer, er i det vesentlige videreført i Ot. prp. nr. 32 (2007–2008). Forslaget er imidlertid videreført som rammebestemmelser, jf. §§ 3–6 og 3–7, som forutsettes presisert gjennom forskrift, i stedet for planlovutvalgets forslag om et eget kapittel i loven om kystsoneplanlegging.

Det er ellers i § 3–7 gjort en endring i forhold til Planlovutvalget ved at dagens hjemmel for veiplanlegging, jf. § 9–4, videreføres og utvides til å gjelde alle statlige organ med ansvar for samferdselsanlegg eller teknisk infrastruktur.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at forslaget om å endre gjeldende plan- og

bygningslov § 9–4 ikke bør fremmes. Hensynet bak forslaget er ivaretatt gjennom forslaget til ny plan- og bygningslov. Behovet for å innføre planmyndighet for Kystverket er ikke tidsmessig presserende, og det er derfor hensiktsmessig å avvente ikrafttredelse av ny plan- og bygningsloven.

Departementet bemerker at formålet med nye bestemmelser om samordnet areal- og transportplanlegging i plan- og bygningsloven er å skape et enhetlig regelverk for planlegging på samferdselssektoren. Dette bygger også opp om formålet med Nasjonal transportplan, som er langsiktige og koordinerte investeringsplaner for infrastruktur, og vil på en god måte integrere denne planleggingen i den kommunale og regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Planlegging i havner og farleder etter § 3–7 i forslag til ny plan- og bygningslov, vil i hovedsak være aktuelt i havner som er særlig viktige for å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods, jf. forslag til ny havne- og farvannslov § 46. Tilsvarende utgangspunkt vil gjelde for farleder i aktuelle sjøområder, men da normalt knyttet til eksisterende hoved- og bileder, eller i forbindelse med utvidelse eller omlegging av slike leder i lys av utviklingen.

Departementet er enig i at planlegging av havner og farleder må ta utgangspunkt i reglene i plan- og bygningsloven. Dette fremkommer også av gjeldende havne- og farvannslov § 27, og tilsvarende for vei- og jernbanesektoren i hhv. veglova § 12 og jernbaneloven § 4 annet ledd.

Gjeldende havne- og farvannslov og forslag til ny lov krever at en rekke tiltak i havner og kystsonen trenger tillatelse etter havne- og farvannsloven. Det vil videre kunne følge en rekke krav til søknadspliktige tiltak av lov, utfyllende forskrifter, enkeltvedtak og vilkår i enkeltvedtak. Prosessregler for planlegging eller utredning i havner og kystsonen har ikke vært en del av gjeldene havne- og farvannslov og vil heller ikke bli innlemmet ved dette lovforslaget. Gjeldene lovs § 27 gir dermed utrykk for en rettstilstand som er selvsagt, og er således overflødig. Departementet har derfor kommet til at en slik presisering om planleggingen kan utelates på samme måte som i luftfartsloven.

Departementet har vurdert om det bør tas inn en avklarings- eller samordningsbestemmelse tilsvarende den som gjelder for akvakultursøknader, se akvakulturloven §§ 8 og 15. En tilsvarende avklaring blir foreslått i luftfartsloven i forbindelse med endring av plandelen i ny plan- og bygningslov. Akvakulturloven slår fast at det ikke er adgang til å gi tillatelse som vil være i strid med arealplan etter plan- og bygningsloven, vernetiltak etter naturvernloven eller kulturminneloven.

Sektormyndigheten må vurdere om et omsøkt tiltak vil være i strid med formålet bak et vernevedtak eller bindende plan etter plan- og bygningsloven. I tillegg kan et tiltak ikke iverksettes før *alle* relevante tillatelser er innvilget. For arealplaner (planer som skal gis rettsvirkning etter plan- og bygningsloven), som er et resultat av samordnet planlegging i kommunen innenfor fylkeskommunale og statlige rammer, anses det viktig å markere prinsippet om at tiltak som vil komme i strid med planen, ikke kan få tillatelse med mindre det gis dispensasjon fra vedkommende plan- og bygningsmyndighet. Departementet foreslår derfor å lovfeste dette i § 32. For andre planer eller vernevedtak vil det bero på en nærmere vurdering hvorvidt et tiltak som kan kommune i strid med formålene bak planen eller vernevedtaket kan tillates etter havne- og farvannsloven.

Myndigheten etter havne- og farvannsloven skal foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling med kommunen som plan- og bygningsmyndighet.

16 Alminnelige regler om havner

16.1 Adgangen til havner

16.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov legger til grunn at det som utgangspunkt er fri ferdsel i havner og farvann, jf. § 10 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal departementet godkjenne kommunale forskrifter når de fastsetter begrensninger i retten til fri ferdsel og fri bruk av farvannene og havnene i havnedistriktet. Det sies imidlertid ikke noe om rekkevidden av et slikt prinsipp. Når det gjelder adgangen til å anløpe havn, finnes det likevel noen internasjonale reguleringer som er relevante.

FNs havrettskonvensjon av 1982 bekrefter den internasjonale sedvanerettslige regel om at indre farvann, herunder havner, er underlagt kyststatenes jurisdiksjon. Forøvrig regulerer ikke Havrettskonvensjonen spørsmålet om rett til å anløpe havn, annet enn ved implisitte henvisninger til adgang ved havsnød, jf. art. 25.

En rekke traktater foreskriver at partene skal kunne ha adgang til hverandres havner. Retten til å anløpe norske havner er regulert i flere bilaterale handels- og sjøfartsavtaler. Videre er Norge part i Overenskomst og vedtekter om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923 med bl.a. Danmark, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Frankrike som traktatparter. Russland og USA er ikke parter i overenskomsten. Etter overenskomsten skal fremmede fartøyer ha adgang til havn, med forbehold for fiskefartøyer og fartøyer i mindre kystfart. Overenskomsten åpner imidlertid for at kontraherende stater kan begrense anløp.

Mellom traktatpartene foreligger det således en plikt til likebehandling av skip som søker havn. Det praktiseres også i stor utstrekning et generelt prinsipp om likebehandling også når det gjelder stater som ikke er traktatparter.

Et noe mer tvilsomt spørsmål er om det eksisterer en alminnelig folkerettslig regel om rett til «access to ports», noe som har vært antatt av en rekke folkerettsforfattere og har vært påberopt i praksis, uten at spørsmålet er blitt endelig avklart.

De beste grunner taler for at det ikke foreligger noen generell, alminnelig folkerettslig rett til anløp av havner. Det foreligger imidlertid enkelte unntak fra denne hovedregel, bl.a. må skip i nød gis adgang til havn. Dette medfører bl.a. konsekvenser for fartøyer som har reddet skipbrudne eller andre i havsnød og deres adgang til nærmeste hensiktsmessige havn.

Med bakgrunn i Tampa-saken i august 2001 vedtok IMO i mai 2004 endringer i Den internasjonale konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS-konvensjonen) og Den internasjonale konvensjon om ettersøkning og redning til sjøs (SAR-konvensjonen) knyttet til behandling av personer reddet i havsnød. Endringene medfører en klar forpliktelse om at land som har tiltrådt SOLAS-konvensjonen og/eller SAR-konvensjonen skal samarbeide slik at skipsfører på skip som har reddet nødstedte skal kunne avlevere de personer som er reddet, med minst mulig forsinkelse for skip. Noen av endringene retter seg mot skips skipsfører og presiserer forpliktelsene til å gi assistanse til personer i nød. Det innføres også en bestemmelse rettet mot skipets eiere, befraktere og andre om at ingen part skal forhindre skipsfører i å fatte de beslutninger vedkommende mener er nødvendig for å redde mennesker eller for å beskytte det marine miljø.

Et forslag om å gjennomføre enkelte av endringene i SOLAS- og SAR-konvensjonene i sjøloven § 135 om havsnød var på høring sommeren 2005.

16.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås en prinsippbestemmelse som forankrer retten til å anløpe havn, skjønt med en rekke begrensninger og unntak. Så langt det foreligger rett for et fartøy til anløp, foreligger det mottaksplikt for havnen. Lovutkastet § 6–1 knesetter derfor en regel om mottaksplikt. Bestemmelsen er utformet etter mønster av den danske lov om havne § 5, og gjelder som et utgangspunkt for alle havner.

Plikten til å motta anløp kan begrunnes med flere hensyn. Plikten søker først og fremst å legge til rette for fri konkurranse i skipsfarten. En viktig forutsetning for konkurranse er at viktig infrastruktur langs kysten er tilgjengelig for alle potensielle brukere.

I tillegg nevnes at Norge er bundet av flere bi- og multilaterale traktater som forplikter medlemsstatene, innenfor visse grenser, til å sikre fri adgang til havn for fartøy som fører noen av medlemsstatenes flagg. Traktatpartene praktiserer i stor utstrekning ikke-diskriminering også overfor ikke-traktatparter.

Dersom et rederi vil starte en ny rute i en havn, vil rederiet som et utgangspunkt ha krav på kaiplass. Mottaksplikten slik forslaget lyder er likevel begrenset til de tilfeller hvor «plassforholdene tillater det» og det for øvrig ikke er «til urimelig fortrengsel for eierens behov». Havnen kan videre fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe av hensyn til «sikkerhet og miljø i havnen, fiskerinæringen og fartøyer i rutetrafikk». Begrensninger kan endelig fastsettes for fartøy som ikke oppfyller kravene til sikkerhet og terrorberedskap.

Oppregninger av unntak fra mottaksplikten er uttømmende, men det er foreslått i annet ledd at departementet kan fastsette andre begrensninger i plikten til å motta fartøy enn de nettopp nevnte.

I § 7–10 annet ledd i høringsutkastet foreslås det videre at departementet ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette at en privat havn skal kunne benyttes av andre brukere som har et tungtveiende behov for de havne- og transporttjenester som havnen kan tilby, når bruken ikke vil være til urimelig fortrengsel for eierens eget behov.

16.1.3 Høringsinstansenes syn

Den norske advokatforening slutter seg til §§ 6–1 og 7–10 i høringsutkastet.

Konkurransetilsynet er positiv til at det inntas en ny prinsippbestemmelse om havners plikt til å motta fartøy og uttaler:

> «Dette gir større grad av forutberegnelighet for markedsaktørene. Bestemmelsen vil også kunne virke preventivt. En bestemmelse om havners plikt til å motta fartøy vil styrke konkurransen i markedet for sjøtransport, ettersom adgang til havn er av vesentlig betydning for aktørene i dette markedet.
>
> Videre er det hensiktsmessig at lovforslaget § 6–1 gis anvendelse på private havner, ettersom private havner ikke er underlagt den samme kontroll og styring som offentlig eide havner. Konkurransetilsynet er også positiv til bestemmelsen i lovforslaget § 7–10 annet ledd, som gir departementet en utvidet kompetanse til ved forskrift eller enkeltvedtak å fastsette at en privat havn skal kunne benyttes av andre brukere av havnetjenester.
>
> Lovforslaget § 6–1 gjør unntak fra plikten til å motta fartøy ved kapasitetsbegrensinger i havnen. Ut fra konkurransemessige hensyn må imidlertid unntaket praktiseres med forsiktighet. Faren med et slikt unntak er at havnene kan omgå adgangsplikten ved å vise til kapasitetsbegrensinger. Det er derfor viktig at de relevante tilsynsmyndigheter undersøker om det foreligger en reell og tilstrekkelig kapasitetsbegrensning i det enkelte tilfelle. »

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening peker på at bestemmelsen pålegger et «område» en plikt med henvisningen til definisjonen av havn. Videre fremholdes at en privat havn ikke kan tillegges et slikt forvaltningsansvar. I tillegg foreslås at det bør gis anledning til å nekte anløp av skip eller rederi som ikke har gjort opp for økonomiske krav som er forfalt.

KS fremholder at lovutkastet gir en rett til havnetilgang uten at høringsnotat tar stilling til hvorvidt dette skal løses etter køprinsipp eller andre prinsipper der det er kapasitetsmangel. KS opplyser videre at kommunalt eide havner må antas å være underlagt forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling mv. som hindrer misbruk gjennom å begrense tilgangsretten.

Hydro savner en begrunnelse for å pålegge private havner mottaksplikt og fremholder bl.a. at mottaksplikt i så fall bare må pålegges i enkelttilfelle etter en konkret vurdering:

> «(…) Plikten er i høringsnotatet begrunnet av departementet ut fra hensynet til å «…sikre at viktig infrastruktur langs kysten gjøres tilgjengelig for alle potensielle brukere til gagn for sjøtransporten.» (s. 95). Dette er et hensyn som det tilfaller det offentlige å ivareta; plikten til å fremme sjøtransporten som transportform for varer påligger ikke private rettsubjekter.»

Hydro uttaler videre:

> «(…)Hovedregelen for private havner er at tredjemanns bruk krever en positiv hjemmel, og dersom eieren ikke frivillig åpner for bruk kan departementet i visse tilfeller pålegge tredjemanns bruk. Dette utgjør et inngrep i eierens normale eierbeføyelser, og krever en klar hjemmel. Bestemmelsen er formentlig tenkt som en utvidelse i forhold til annen lovgivning, f eks regler om nødhavn. Det er således noe uklart hvilket behov som er identifisert ut over de hensyn som allerede vil være ivaretatt av konkurranseloven, og uansett må vurderingen foretas slik at det kun fattes positivt vedtak hvis det etter en konkret vurdering finnes at anløpstillatelse ivaretar vesentlig sterkere interesser enn havneeierens interesse i å nekte anløp. Det bør gis retningslinjer for hvilke hensyn som er relevante ved vurderingen. (…)

Adgangen til inngrep i eierrådigheten kan neppe være ubegrenset, jfr. Grunnloven § 105 mv.»

16.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener det bør innføres en prinsippbestemmelse om mottaksplikt av fartøy.

Selv om liknende prinsipper kan bygges på ulovfestede rettsgrunnsetninger om likebehandling ved tilbud av kommunale tjenester og mer generelle diskrimineringsforbud, mener departementet at det har en egenverdi å lovfeste prinsippet på rettsområdet for havner, og angi nærmere dets utstrekning i denne sammenheng.

Departementet legger stor vekt på ønsket om å tilrettelegge for fri konkurranse i sjøtransporten, for gods så vel som passasjerer. Der eksempelvis redere eller andre transportbrukere går inn på eiersiden av et havneselskap, vil bestemmelsen innebære et forbud mot å begrense konkurrentenes adgang til havnen uten hjemmel. Bestemmelsen vil utfylles av §§ 10 og 11 i konkurranseloven, og må tolkes i samsvar med disse.

Departementet legger også vekt på det samfunnsmessige behov for en stabil og forutsigbar tilgang på viktig infrastruktur, særlig for å sikre varedistribusjon. Dette ivaretas sannsynligvis mer konsekvent og saklig dersom havner som vil innføre begrensninger på mottak, må sørge for at disse er i samsvar med lovfastsatte formål. I tillegg er en prinsipiell mottaksplikt egnet til å oppfylle våre traktatforpliktelser.

Departementet har vurdert at plikten til å motta fartøy som vil anløpe må hvile på «eier og operatør av havn og havneterminal». Hvilket organ som må sørge for at mottaksplikten etterleves vil bero på organisering i kommunen og de selskaper som opererer i havnen, men det endelige ansvaret ligger på eierkommune og eierselskap. I en typisk offentlig havn vil således kommunen ha plikt til å ha ordensforskrifter som er i samsvar med mottaksplikten, og for øvrig faktisk sørge for at mottaksplikten overholdes. Terminaleiere vil på sin side ha plikt til å påse at alle fartøy i lovlig ærend mottas i den utstrekning det er kapasitet og det ikke finnes en hjemmel for å nekte anløp, jf. nærmere nedenfor.

Alle havner som tilbyr anløp og terminaltjenester i alminnelighet skal være omfattet av mottaksplikten, uavhengig av om havnen er privat og/eller offentlig eiet. Slike havner må etter departementets oppfatning uansett anses å være underlagt en alminnelig tilbudsplikt, forbud mot konkurransebegrensende atferd og ulovfestede diskrimineringsforbud. En kodifisering og presisering som denne, med muligheter for å begrense tilgangen som fremkommer av unntakene under, er etter departementets syn et inngrep som næringsdrivende må tåle. En prinsipiell mottaksplikt er dessuten særlig viktig for de private havner som ikke er underlagt den samme styring og kontroll som offentlige havner.

Departementet har kommet til at det som utgangspunkt ikke er naturlig å la «private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen» være omfattet av mottaksplikten (heretter: «bedriftshavner»). Hensynet til den private eiendomsrett kan begrunne avgrensningen, men også at slike havner normalt vil ha innrettet havnekapasiteten og fasiliteter mot de tjenester som eier selv har behov for. Departementet har vurdert at hensynet til å styrke konkurransemulighetene og å sikre varestrømmer i en region, i særlige tilfelle kan tilsi at også strategisk beliggende bedriftshavner bør vurderes åpnet for andre enn eier. Det foreslås derfor at mottaksplikt for bedriftshavner kan fastsettes «i særlige tilfeller». For slike havner kan det fastsettes andre løsninger enn det som følger av primærbestemmelsen i § 39 første ledd. Hvorvidt det foreligger «særlige tilfeller», må bero på en vurdering av hensynene som nevnt. I tillegg må det foreligge aktuelle tungtveiende behov fra andre havnebrukere, og et pålegg må ikke være til «urimelig fortrengsel for eiernes eget behov».

Utgangspunktet om mottaksplikt må nødvendigvis underlegges unntak og begrensninger. Det minnes om at unntakene må tolkes i samsvar med folkeretten og overenskomst med fremmed stat, jf. lovutkastet § 3.

Det er for det første gjort unntak for mottaksplikten når «plassforholdene» i havnen krever det. Dette innebærer en grense for mottaksplikten som følge av havnens naturlige og andre begrensninger som maksimalt dyptgående, maksimalbelastning på kaiplasser og lignende. Ingen kan gjøre krav på utdypninger, utbedringer eller andre investeringer for å kunne gå til kai.

Hvis havnen er full eller forhåndsbestilt, må fartøy selvsagt godta å vente til det blir ledig. Bestemmelsen gir således ikke noe inngrep i de næringsdrivendes adgang til å gjøre avtaler om utnyttelse av havnen, så lenge tildelingen av plasser praktiseres ikke-diskriminerende og alle fartøy i lovlig ærend får anløpe når det faktisk er ledig kapasitet. Hensynet til forutberegnelighet for de næringsdrivende, herunder behovet for å sikre flyt i transportkjeden, tilsier at det må være kommersielle behov som styrer utnyttelsen av havnekapasiteten, også

gjennom bruk av forhåndsreservasjoner, tildeling av fast kaiplass for rutetrafikk osv. hvis ønskelig.

Imidlertid vil ikke all forskjellsbehandling være i strid med mottaksplikten. For eksempel kan skipenes størrelse, last eller spesielle innretninger tilsi ulik behandling. Om en forskjellsbehandling er lovlig, vil måtte vurderes opp mot hensynene bak mottaksplikten, særlig hensynet til å legge til rette for konkurranse i sjøtransporten, men også behovet for å sikre viktig infrastruktur for varedistribusjon og sikre likebehandling uavhengig av nasjonalitet og andre usaklige kriterier.

Der eier av havnen selv er en av brukerne, er bestemmelsen ikke til hinder for at eier selv utnytter havnen som transportbruker. Selv om det er uheldig ut fra isolerte konkurransebetraktninger at bruker av infrastruktur som det under tiden er knapphet på også eier denne, har departementet ikke funnet å kunne legge begrensninger på hvem som kan kjøpe eierandeler i selskaper som tilbyr havnetjenester.

Bestemmelsen legger likevel til grunn at eier må finne seg i at andre fartøy har en rett til anløp så lenge det ikke er «til urimelig fortrengsel for eiers behov». Kriteriet overlater altså til en konkret rimelighetsvurdering hvor langt eierkommunene eller terminaleier kan gå i å prioritere egne behov på bekostning av andre brukere. Det er vanskelig å sette en konkret grense mot eiers ulovlige utnyttelse av egne anlegg, men der det kan påvises at et anløp er nektet, og eier ikke kan begrunne dette med alminnelige forretningsvilkår eller eiers egne rimelige behov, så er det nærliggende å anta at nektelsen er motivert av usaklige hensyn og således er ulovlig. Den nærmere fastleggelsen av grensen må gjøres under hensyn til konkrete sakskompleks. Departementet kan også gi nærmere bestemmelser i forskrift i samråd med konkurransemyndighetene, jf. forslaget til § 39 siste ledd.

Bestemmelsen tar ikke stilling til om det bør gjelde bestemte prinsipper for tildelingen av kaiplasser, hva som er lovlige mekanismer for prising av ulike kundesegmenter osv. Dette er forhold som i utgangspunktet er opp til havnens eier innenfor den alminnelige næringslovgivningen og alminnelige rettsgrunnsetninger. Det presiseres at retten til anløp naturligvis er avhengig av at fartøy forholder seg til havnens vanlige vilkår, herunder for eksempel åpningstider.

Departementet har vurdert at adgangen til å fastsette begrensninger til å anløpe havn av hensyn til «rutetrafikk» er overflødig, og bør utgå. Det er alminnelig anledning for havnene til å inngå avtaler med rederier, herunder ruteselskap, om forhåndsreservasjoner, fast kaiplass osv. Slike avtaler vil begrense «plassforholdene» tilsvarende, og presiseringen for rutetrafikk gir dermed ikke mer enn det som følger av begrepet «plassforholdene».

Av samme grunn mener departementet det er uheldig å innta en egen adgang til å begrense retten til anløp for fartøyet som ikke oppfyller krav fastsatt i forskrift med hjemmel i § 43 (sikkerhet og terrorberedskap i havner). En tilsvarende reservasjon måtte i så fall tas for bl.a. § 22 (meldeplikt), hvor det foreslås at det skal være adgang til å gi bestemmelser om begrensninger i retten til å anløpe havn dersom fartøy ikke oppfyller meldeplikten. Den prinsipielle tilnærmingen blir således at § 39 må leses med de begrensninger som er fastsatt gjennom lov og forskrift. Unntakshjemlene i § 39 gjelder således bare havnen eller havneterminalens lovlige begrunnelser for å nekte anløp. Dersom det følger av andre bestemmelser i eller i medhold av havne- og farvannsloven eller annet lovverk at fartøy kan nektes å anløpe, vil disse bestemmelsene naturligvis gå foran som spesialregler.

Dersom det foreligger en reell sikkerhetsfare som følge av at fartøy ikke oppfyller «security-krav» enten dette er fastsatt med hjemmel i § 43 eller tilsvarende hjemler i skipssikkerhetsloven, eller der et fartøy har opptrådt i strid med «security-krav» fastsatt i tidligere anløpte havner, kan dette dessuten utløse en reell sikkerhetstrussel som kan gi eier av havn eller havneterminal rett til å fastsette begrensninger. Alle slike situasjoner dekkes altså etter departementets oppfatning av alternativet «hensynet til sikkerhet», som også vil gjelde for forhold som truer navigasjonssikkerheten og lignende. I så fall foreligger en selvstendig hjemmel for å nekte anløp.

Begrensninger som følge av reell fare for at havnen eller havneterminalen kan bli utsatt for terror eller andre forsettelige ulovlige handlinger, må for øvrig følge vanlige krav til aktsomhet, herunder må det foreligge et rimelig grunnlag for antakelser om sikkerhetstrussel. Der det er truffet et vedtak fra en sektormyndighet om forbud mot anløp, må havnen som utgangspunkt kunne forholde seg til det. Se også drøftelsen av spørsmålet om kommunen eller staten med hjemmel i havne- og farvannsloven bør kunne fastsette selvstendige vedtak om å nekte anløp mv. under punkt 16.4 (til § 43).

Beslutning om å nekte fartøy anløp når plassforholdene tillater et anløp, vil etter dette bare lovlig kunne fastsettes av eier av havn eller havneterminal dersom beslutningen kan begrunnes med hensynet til sikkerhet, miljø eller fiskerinæringen i havnen. Det mest praktiske er at eier selv utstyrer de organer eller personer som står for den daglige

havnevirksomheten med den myndighet eller fullmakt som de underliggende rettsforhold krever for å avvise fartøy.

«Begrensninger» i mottaksplikten kan arte seg som enkeltvedtak eller forskrifter, generelle forretningsvilkår, konkrete beslutninger fra terminaleier om å nekte anløp, og etter omstendighetene konkrete handlinger som hindrer adkomst. Departementet har derfor kommet til at det ikke er hensiktsmessig å stille opp et krav i loven om at kompetanse til å avvise fartøy må utøves på bestemte nivåer eller i bestemte former, utover det som følger av forvaltningsloven, når avgjørelser tas under utøvelse av offentlig myndighet, jf dens § 2 første ledd bokstav a til c.

Enkeltvedtak og forskrifter må som hovedregel følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler, og i visse situasjoner vil det være anledning til å nytte forvaltningslovens «hasteprosedyrer». Beslutning om avvisning bør alltid meddeles rette vedkommende på fartøyet så raskt som mulig, og det bør samtidig gis en begrunnelse.

Private aktører kan nekte anløp til havn, men kan ikke treffe bindende vedtak om dette. Ved behov er disse henvist til å hindre anløp ved bistand fra offentlig myndighet. Både forskrifter, enkeltvedtak, forretningsvilkår, private beslutninger og faktiske handlinger vil kunne bli gjenstand for rettslig prøving opp mot de lovlige avvisningsformål, og beslutningstaker må selv bære risikoen for at beslutningen er i samsvar med loven.

16.2 Drift og vedlikehold av havner mv.

16.2.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven § 8 første ledd gir Kystdirektoratet hjemmel til å gi forskrift og treffe enkeltvedtak om tekniske krav til kaianlegg og om hvilke oppgaver som kan utføres ved slike anlegg og konstruksjoner. Bestemmelsen må leses under hensyn til formålsbestemmelsen og avgrenses mot andre sektormyndigheters oppgaver slik som Arbeidstilsynets. Forskrift 29. august 2003 nr. 1114 om sikker lasting og lossing av bulkskip er gitt med hjemmel i § 8 og skipssikkerhetsloven §§ 2, 9, 11, 12 og 19.

Etter § 16 annet ledd skal kommunen føre tilsyn med at kaianlegg og andre anlegg og havneinnretninger samt arealer er i forsvarlig stand, og at ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres.

§ 11 nr. 3 gir hjemmel for å gi forskrift og treffe enkeltvedtak om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer. Med hjemmel i denne bestemmelse har departementet gitt forskrift 21. juli 1992 nr. 579 om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer.

Gjeldende lov har ingen særlige bestemmelser om havner som mottar persontrafikk.

16.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I lovutkastet § 6–2 foreslås en bredere bestemmelse hvoretter en havn pålegges et aktsomhetskrav med hensyn til organisering, drift og vedlikehold i første ledd, med sikte på at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en god måte og at hensynet til betryggende sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier blir forsvarlig ivaretatt.

Departementet kan gi forskrift og treffe enkeltvedtak om de samme forhold, men også om hvilke oppgaver som kan utføres ved kaianlegg og andre havneanlegg, for å ivareta hensynet til en sikker, effektiv og hensiktsmessig havnedrift og trafikkavvikling. Det er endelig gitt hjemmel for å regulere bruk av havner og bruk av sjøarealer i tiknytning til havner for bestemte grupper av fartøy.

Det foreslås videre at kommunen skal påse at løsøre som brukes i havnevirksomheten samt kaianlegg, havnearealer og andre havneanlegg er i forsvarlig stand. Kommunen er gitt myndighet til å gi pålegg om forsvarlig istandsettelse eller fjerning av løsøre og havneanlegg for å kunne utføre sin tilsynsplikt.

I en egen § 6–3 foreslås det at havner som har persontrafikk skal drives på en måte som ivaretar sikkerheten for liv og helse og at terminalbygg skal være forsvarlig utrustet. Departementet er gitt forskriftskompetanse, herunder om krav til terminalbygg.

I høringsforslaget § 6–4 er det skilt ut regler om at lasting, lossing, lagring og transport av gods i havnen skal skje på en slik måte at sikkerheten for liv og helse, miljø og materielle verdier ikke trues. Departementet er gitt tilhørende forskriftskompetanse.

16.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket mener at lovutkastet §§ 6–2 til 6–4 bør slås sammen til en bestemmelse. Det stilles spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig det er å ha med en forsvarlighetsstandard som utrykkes i § 6–2 i høringsforslaget. Videre stilles det spørsmål ved grensen mot Arbeidstilsynets oppgaver med arbeidsmiljø i havnen.

Kystverket peker videre på at § 6–3 om terminalbygg grenser mot bygningsmyndighetene. Kystverket stiller spørsmål ved om hjemmelen for krav til transport og omlasting av farlig gods i havner heller bør ligge hos Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, da Kystverket i praksis må følge deres anbefalinger.

Nærings- og handelsdepartementet peker på sammenhengen med skipssikkerhetsloven § 12 om last og ballast hvor det fremgår at lasting og lossing skal skje på en slik måte at sikkerheten for liv og helse, miljø og materielle verdier ikke trues.

Arbeidstilsynet kan ikke se at lovendringen medfører endringer for deres tilsynspraksis eller det samarbeid de til nå har hatt med Kystverket, et samarbeid som for øvrig er begrenset.

16.2.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at bestemmelsen avgrenses mot krav til organisering av havnevirksomheten, som er regulert i lovforslagets kapittel 7.

Departementet går inn for å slå lovutkastet bestemmelse om lasting, lossing, lagring og transport av gods sammen med bestemmelsen om forvaltning og drift av havnen, se ny § 40. Lasting, lossing, lagring og transport av gods er bare *en* side av forvaltning og drift i havnen.

Departementet mener det er ryddig å ha en egen hjemmel om særlige krav som kan stilles til havner som mottar persontrafikk (passasjerterminaler). Siktemålet med å regulere passasjerterminaler er i første rekke å forebygge personskade og hensynet til liv og helse. Det bemerkes at bestemmelsen må samordnes med bygningsmyndighetenes kompetanse.

Departementet er enig i at det er viktig å avgrense mot Arbeidstilsynets virksomhet, som har hovedfokus mot arbeidstakeres sikkerhet i havnen. Det vises også til drøftelsen av lovens formål i punkt 8.1. I praksis tar målsettingen om «sikker havnevirksomhet» særlig sikte på å tilrettelegge for fysisk sikkerhet for transportbrukerne og deres arbeidstakere og passasjerer når disse er i havnen, herunder mot terrorhandlinger og andre forsettelige ulovlige handlinger. Departementet legger til grunn at sikkerhet i form av trygt arbeidsmiljø for den enkelte arbeidstaker i havnen og om bord i hovedsak skal ivaretas av hhv. arbeidsmiljøloven (§ 1–1) og skipssikkerhetsloven (§ 1) og de respektive tilsynsorganer.

Den sentrale målsetting for havne- og farvannsloven knyttet til havneanleggene er således å legge til rette for at selve gjennomføringen av transporten i havnen kan skje på en sikker og effektiv måte for de involverte. Siktemålet med bestemmelsen om forvaltning og drift foreslås derfor avgrenset tilsvarende.

Departementet bemerker videre at i den utstrekning forhold som vedrører arbeidsmiljøet i havnen og om bord skal reguleres, må dette gjøres i nært samarbeid med berørte myndigheter. Tilsvarende vil det være nødvendig å samarbeide med bygningsmyndighetene der det er aktuelt å stille særlige krav til terminaler eller andre bygninger med hjemmel i havne- og farvannsloven.

Lasting, lossing, lagring og transport i havnen berører flere myndigheter, men regulering må skje med hjemmel i havne- og farvannsloven og skipssikkerhetsloven (se særlig § 12 om krav til last og ballast og § 19 om krav til skipsfører ved lasting og ballasting), selv om man ved fastsettelse av konkrete sikkerhetsnivåer er avhengig av andre myndigheters råd.

16.3 Ordensforskrifter i havner og farvann

16.3.1 Gjeldende rett

I gjeldende havne- og farvannslov kan kommunene med hjemmel i § 16 fjerde ledd fastsette forskrifter om orden i og bruk av havnen og om konkurrerende bruk av farvann i havnedistriktet. Det er regnet opp en ikke uttømmende liste av eksempler på hva slike ordensforskrifter kan gå ut på: plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger, dumpeplasser, isbryting og tiltak for å hindre at isen legger seg, faste innretninger i sjøen og kontroll av personer, reisegods og gods, som befinner seg i havnedistriktet. Slike «ordensforskrifter» kan bare benyttes når hensynet til sikkerheten i skipsfarten krever det.

Forskriftskompetansen gjelder bare så langt det i eller i medhold av loven ikke er bestemt noe annet, dvs. at forskriftskompetansen må avgrenses mot statens trafikkreguleringer etc. I forskriftene kan kommunestyret gi faste utvalg eller havnestyret adgang til å gi utfyllende bestemmelser. De kommunale ordensforskriftene gjelder således reguleringer både i havnene og i farvannet innenfor havnedistriktene, også i hovedled og biled selv om visse skranker for den kommunale myndighet kan følge av særlig forskrift, se lovens § 11 nr. 2 og § 16 annet ledd.

Etter § 11 nr. 7 og nr. 5 kan departementet videre fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om opplag av fartøy og tiltak mot forurensning fra

oppankrede og fortøyde fartøyer. Dette er innholdsmessig en type ordensforskrifter.

Etter § 10 første ledd skal departementet godkjenne ordensforskriftene dersom overtredelse skal være straffbar og når forskriftene fastsetter begrensninger i retten til fri ferdsel og fri bruk av farvannene og havnene i havnedistriktet.

Det er stor spredning når det gjelder forhold som er regulert i ordensforskrifter hjemlet i dagens § 16 fjerde ledd. Forskriftene inneholder regler som spenner fra rene administrative bestemmelser, som regler om adgang til kommunens havnearealer og frister for utførelse av laste- og losseoperasjoner, til konkrete sikkerhetsbestemmelser knyttet til taubåtassistanse, dykking, motorisert ferdsel o.l.

Fra 1998 har imidlertid bestemmelser om «motorisert ferdsel» og «forbud mot visse typer motorisert ferdsel» vært regulert ved lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter.

Etter § 10 annet ledd kan departementet bestemme at det skal utarbeides en oversikt over gjeldende bestemmelser og andre opplysninger av betydning for den som bruker eller oppholder seg i havnen.

16.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet er det foreslått to ulike hjemler som erstatter gjeldende lovs § 16 fjerde ledd, en for orden i og bruk av farvann og en for havnereglement.

Det er i utgangspunktet ikke meningen at de to regelsettene skal være innholdsmessig forskjellige fra summen av dagens ordensforskrifter, men ordlyden er endret slik at ingen av hjemlene utrykkelig er begrenset til tilfeller hvor hensynet til sikkerheten i skipsfarten krever det, samtidig som bestemmelsene ikke lenger regner opp eksempler på hva som er gjenstand for regulering slik som tidligere (plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger, dumpeplasser osv.).

Den som driver havnevirksomhet, vil gjerne ha den mest umiddelbare kunnskap om havnens «indre liv», herunder hvilke ordensreguleringer som er nødvendige for å drive effektiv og sikker havnevirksomhet. Vedkommende selskap eller organer som driver i havnen, uavhengig av om det er private eller offentlige aktører, er derfor foreslått tillagt kompetanse til å fastsette havnereglement for sin virksomhet. En viktig begrensning i forslaget er likevel at havnereglementet ikke kan gjøres straffbart uten at kommunestyret har godkjent det. Havnereglementet er foreslått å gjelde innenfor et avgrenset «havneområde», mens øvrige reguleringer i farvannet kan fastsettes av kommunen, i utgangspunktet slik som før.

Det er også foreslått synliggjort hjemmelsbestemmelsen for havnereglementet at pristariff og andre forretningsvilkår for havne- og transporttjenestene, som vil være basert på privatrettslig grunnlag, vil utfylle havnereglement i det totale informasjonsbildet som brukeren må forholde seg til.

Lovutkastet viderefører forskrifter om orden i og bruk av farvannet, dog slik at kommunen og staten er gitt parallell kompetanse til å gi forskrifter og treffe enkeltvedtak innenfor sine respektive ansvarsområder, så langt annet ikke er bestemt i eller i medhold av loven.

Det er utrykkelig fastsatt i § 3–3 i høringsutkastet at når det treffes vedtak om opplag av fartøy, skal det tas hensyn til om opplaget vil medføre miljømessige ulemper eller ulemper for fiskerinæringen. Videre er det i annet ledd fastsatt at departementet kan gi forskrifter og treffe enkeltvedtak om tiltak mot forurensning fra oppankrede og fortøyde fartøyer, samt fartøyer i opplag. Bestemmelsen er derfor ikke begrenset til å ivareta orden og sikkerhet.

Både for havnereglement og ordensforskrifter i farvannet ble det foreslått at departementet skal utarbeide mønsterforskrifter, hovedsakelig for å motvirke mye sprik i reguleringene fra kommune til kommune.

16.3.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket peker på at gjeldende lovs § 11 nr. 5 som gir adgang til å fatte vedtak om forurensning fra oppankrede og fortøyde fartøy, samt fartøy i opplag ikke har hatt noen reell funksjon fordi de aktuelle forurensningstilfellene klart dekkes av forurensningsloven. Det anbefales derfor å ikke videreføre bestemmelsen i revidert lov.

Kystverket mener at det bør presiseres hva som menes med «havnen».

Kystverket peker videre på at selv med dagens mønsterforskrifter viser det seg ofte at kommunene vedtar ordensforskrifter som til dels avviker mye fra mønsteret. Et problem med lovforslaget kan derfor bli at havnene vedtar sine egne varianter som avviker fra mønsteret fastsett av departementet hvis Kystverket ikke lenger skal godkjenne forskriftene.

Justis- og politidepartementet (JD) er i tvil om formålet med lovbestemmelsene om mønsterforskrifter er at departementet skal utarbeide en slags uforpliktende standardforskrift som kommunene/havnene står fritt til å følge, eller om mønsteret

skal legge bindende premisser for de forskrifter som kan gis. Skal mønsteret være bindende, bør det ifølge JD også fremgå i det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for kommunenes/havnenes forskriftskompetanse.

16.3.4 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at regler som skal være bindende for flere rettssubjekter i havner og farvann, på en måte som ikke kan reguleres i vanlige forretningsvilkår eller liknende, bør benevnes som forskrifter (i stedet for havnereglement e.l.). Dette vil være i samsvar med forvaltningslovens system.

Departementet mener videre at forskriftsmyndighet må ligge til det offentlige. Dette utelukker likevel ikke at forskriftene kan utformes etter innspill fra de aktører som driver i havnen eller at kommunen kan delegere myndighet til kommunalt organ i samsvar med alminnelig delegasjonslære. Alle forhold som er nært knyttet til de tjenester som ytes i havnen kan, så langt det er innenfor rammene av den private autonomi, innlemmes i tjenesteyters forretningsvilkår.

Departementet legger til grunn at forskrifter om orden i og bruk av farvann og havner i utgangspunktet bør hjemles adskilt, i samsvar med lovens kapittelinndeling og systematikk for øvrig. En slik inndeling harmonerer best med det forhold at det kan være flere havner i en kommune med ulike behov og at det bør være opp til den enkelte kommune å vurdere hvilket eller hvilke organer som bør tillegges myndighet til å regulere hhv. havner og farvann. Dette er naturligvis ikke til hinder for at bestemmelser om orden i og bruk av havner og farvann samles i én forskrift.

Av hensyn til brukerne, som kan anløpe mange ulike havner og seile gjennom flere kommuners farvann ved ett og samme anløp, kan det være behov for å sikre rettsenhet, koordinering og eventuelle minimumskrav hva gjelder ordensforskriftenes innhold. Det foreslås derfor at departementet skal kunne fastsette krav til og begrensninger for innholdet i ordensforskriftene (for eksempel ved bruk av bindende mønster). Dette vil i så fall tilsvarende begrense myndigheten til å gi ordensforskrifter i så vel havner som farvann så langt mønsteret pålegger det, samtidig som det gis rom for lokale variasjoner og særlige reguleringer. Det anses nødvendig å kreve at departementet godkjenner forskriftene for å sikre nødvendig rettsenhet og koordinering, samt at bestemmelser i ordensforskriftene ikke kommer i konflikt med andre bestemmelser i eller i medhold av loven.

Departementet mener § 14 bør begrenses til å være en forskriftshjemmel slik som etter gjeldende rett, dog slik at man i forskriftene kan gi nærmere regler om enkeltvedtak.

Staten er etter loven tillagt myndighet og ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i hovedled og biled og utenfor kommunens sjøområder. Konkret gjelder dette bl.a. ansvar for navigasjonsveiledning og behandling av søknader om å etablere tiltak etter kapittel 4. Departementet er derfor gitt samme kompetanse som kommunene til å gi regler om orden i og bruk av farvann innenfor sine ansvarsområder, jf. «myndigheten etter loven». Slike ordensforskrifter kan være aktuelle som enhetlige forskrifter for alle hoved- og bileder, eller særlige lokale regler knyttet til konkrete behov eller problemstillinger i den enkelte led.

Hvilke saklige og andre innholdsmessige begrensninger som gjelder for utferdigelsen av ordensforskrifter i havner og farvann er viktig. Kompetansen er i utgangspunktet avgrenset til kjerneområdet for gjeldende lovs § 16 fjerde ledd som bestemmelsene viderefører. Betegnelsen «orden i og bruk av» legger samtidig visse føringer for hva som naturlig kan reguleres. Kompetansen må endelig avgrenses mot området for andre hjemler i loven, særlig statens hjemmel for trafikkreguleringer og bestemmelsene i lovens kapittel 4 om tiltak som krever tillatelse.

De forhold som reguleres i dagens ordensforskrifter varierer og spenner over en rekke aktiviteter, herunder krav til skipsfører, utstyr i havnen, forbud mot en rekke aktiviteter, krav om tillatelser osv. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas en konkret begrensning av hvilke formål som lovlig kan forfølges ved hjelp av ordensforskrifter knyttet direkte til lovens formålsbestemmelse.

Departementet mener videre at det må foretas en gjennomgang av mønsterforskriften som er gitt under dagens regime med sikte på en tilpasning av alle gjeldende ordensforskrifter. Særlig må det foretas en vurdering av hva som reguleres uttømmende med hjemmel i andre bestemmelser i lovforslaget. En ny mønsterforskrift må videre utarbeides med utgangspunkt i et alminnelig prinsipp om fri ferdsel på sjøen (jf. kodifiseringen i friluftslovens § 6) og en rett til å anløpe havn (kodifisert i lovforslagets § 39).

Departementet foreslår endelig at bestemmelsen om tiltak mot forurensning fra oppankrede fartøy mv. tas ut da slike forhold kan reguleres med hjemmel i forurensningsloven.

Departementet mener at regler om opplag må kunne videreføres som et eget ledd i hhv. §§ 14 og

42. Videre bør hensynet til «akvakulturnæringen og annen bruk av farvannet» nevnes som hensyn som skal ivaretas på samme linje som tradisjonelt fiske.

16.4 Prising av havnetjenester

16.4.1 Gjeldende rett

Kostnader forbundet med utbygging, drift og vedlikehold av offentlig havnevirksomhet dekkes hovedsakelig inn gjennom oppkreving av havneavgifter og vederlag. Dette kostnadsbaserte finansieringssystemet er nedfelt i forskrifter som er hjemlet i havne- og farvannsloven.

Det er kommunen, ved havnen eller havnestyret, som fastsetter og sørger for at det oppkreves havneavgifter av fartøy og varer, som betaling for bruk av havn, sjøarealer og diverse tjenester. Fiskeri- og kystdepartementet har imidlertid i detalj regulert hvilke kostnader de forskjellige havneavgiftene skal dekke, samt beregning og beregningsgrunnlag (avgiftsregulativ), oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering mv., jf. forskrifter av 2. desember 1994 nr. 1070 og nr. 1077.

Finansieringssystemet hviler på det såkalte kostnadsansvarsprinsippet. Dette innebærer at alle avgifter/vederlag som kreves inn i prinsippet skal motsvares av reelle kostnader til havnens administrasjon, drift, vedlikehold og utbygging. Anløpsavgiften skal som utgangspunkt bare dekke betaling for bruken av sjøarealet og innretninger og tiltak som kan lette fartøyets ferdsel. Avgiftene kan således variere betydelig, og avhenger særlig av investeringsnivå og antall anløp i den enkelte havn.

For å sikre gjennomføringen av prinsippet, er det i gjeldene lov bestemt at avgiftsmidlene og andre inntekter havnen har i form av bruk og utleie av særlige havneinnretninger, skal holdes atskilt i en egen havnekasse, og kun skal benyttes til havneformål. Skillet mellom havnens og kommunens økonomi for øvrig, ble innført for å unngå at andre kommunale kostnader veltes over på brukerne av havnen, noe som ville innebære en form for kommunal skattlegging til skade for sjøtransporten.

I tillegg til kostnadsansvarsprinsippet, er det forutsatt at de kommunale havnene skal være selvfinansierende. Dette innebærer at avgiftene i utgangspunktet skal dekke kommunens løpende utgifter ved å drive havn. Større utbyggingsprosjekter finansieres likevel i praksis også gjennom låneopptak og ulike offentlige tilskuddsordninger. Går den kommunale havnen med underskudd, vil imidlertid dette dekkes opp av midler fra kommunekassen, jf. kommunelovens §§ 55 og 56 forutsetningsvis.

Kommuner som ikke har etablert havnedistrikt, som er en forutsetning for avgiftsinnkreving, kan legge til rette for et havnetilbudet på andre måter, for eksempel ved finansiering over de alminnelige kommunebudsjetter eller ved å la private stå for driften.

16.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Som et ledd i tilretteleggelsen for reell konkurranse mellom havnene, innad i den enkelte havn og mot vei og jernbane, foreslås det i høringsnotatet at reglene om havneavgifter avvikles. Havnenes inntektsgrunnlag forankres dermed i alminnelig prisfastsettelse for bruk av kai og andre tjenester som ytes. Dette vil gjelde enten driften forestås av kommunen selv eller et driftsselskap. Betalingsvilje og konkurranse mellom havnene blir dermed viktig for kostnadsnivået. Kommunen kan imidlertid fortsatt innkreve et farledsgebyr, til dekning av sine utgifter i farledene.

16.4.3 Høringsinstansenes syn

Konkurransetilsynet uttaler at avskaffelse av havneavgiften i utgangspunktet synes som et konkurransemessig positivt tiltak. Dersom havner er naturlige substitutt for hverandre, vil avskaffelsen av havneavgiften kunne føre til økt priskonkurranse mellom havnene gjennom større vektlegging av kostnadseffektivitet i havnedriften. Denne konkurransen vil kunne medføre lavere priser for brukere av havnetjenester, og i siste omgang komme forbrukerne til gode. Tiltaket kan også medføre større grad av innovasjon med hensyn til havnedrift, og en mer effektiv utnyttelse av havnene.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening tror forslaget innebærer en fleksibilitet som havnene og brukerne er tjent med på betingelse av at havnene fortsatt gis rettslig sikkerhet for inndriving av sine tilgodehavnede. Det pekes på at bortfall av havneavgifter medfører endringer i merverdiavgiftsregimet, og det bes om at dette vurderes nærmere.

Dampskibsexpeditørernes forening (DEF) uttaler at havnene som en del annen sentral samfunnsmessig infrastruktur, et stykke på vei representerer naturlige monopoler. Stykkgodshavnene, og særlig de som kvalifiserer til nasjonale havner, er såpass få at de står i liten direkte konkurranse med hverandre. Deres tilknytning til vei og jernbane på land innebærer ofte såpass avgjørende kriterier for brukerne at det foreligger få reelle valg. DEF anbe-

faler at den nye loven gir rammeregulering for fastsettelse av havneavgifter og viser til modeller for nett for elektrisitet og gass.

KS uttaler at det er viktig at loven tar opp i seg at havnene er svært forskjellige og skal betjene et land med både en krevende bosetting og topografi. Dersom det åpnes for en for sterk konkurranse mellom havnene vil det også kunne medføre nedleggelse av nødvendige havnetilbud i landet, noe som vil kunne medføre større landverts transport i flere regioner. Dagens regime sikrer en rettferdig prissetting for alle og det pekes på at et markedsbasert system vil kunne medføre ulike priser for ulike rederier.

KS peker på at markedsbasert organisering forutsetter en forventning om utbytte som vil medføre en ekstra kostnad. Det påpekes også at det er det totale kostnadsnivået som er utslagsgivende for hvorvidt en havn vil bli brukt eller ikke, og at de kommunale havneavgiftene er relativt små hvis en ser på de totale utgiftene ved et anløp.

Norges Rederiforbund uttaler at de er usikre på følgene av å avvikle havneavgiftene. Videre fremholdes som viktig at en ny havnelov medvirker til økt effektivitet i havnene. Det stilles spørsmål ved hvordan havnene drives, når kostnadene ved lasting og lossing av ferdigvarer i utenriksfart som i vesentlig grad håndteres i de offentlige havnene, er på størrelse med kostnadene til selve sjøtransporten.

Nordland fylkeskommune mener at markedsbasert prising av havnetjenester gir et godt grunnlag for effektiv havnedrift.

Norlines AS uttaler at avvikling av havneavgiftene er et riktig tiltak. Det er viktig at dette omfatter både bruk av kaifronten (kaiavgift), bruk av kaiens arealer (vareavgift), og at havnens anledning til å innkreve avgifter på bruk av farleden kun gjelder ved bruk av kommunal farled (dvs. ut over hoved- og biled som Kystverket har ansvar for).

16.4.4 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis peke på at forslaget om å avvikle havneavgiftene ikke medfører noe markert brudd med gjeldende rett, selv om en omlegging *faktisk* vil medføre endring i måten kostnader dekkes inn i mange havner. Også i dag er det private tjenesteytere som tilbyr terminaltjenester, godshåndtering osv. Dette er tjenester hvor kostnadene alternativt kunne vært dekket inn gjennom kostnadsorienterte kai- og vareavgifter dersom det offentlige selv hadde stått for tilbudet.

Avvikling av havneavgiftene og innføring av alminnelig prising må ses på bakgrunn av de samlede forslagene om å myke opp reglene knyttet til havnekapitalen. Det vises generelt til redegjørelsene i kapittel 17.

Departementet er enig med *Norsk Rederiforbund* i at det er viktig at den nye loven stimulerer til kostnadseffektivitet i havnene. Dette utgangspunktet må gjelde uavhengig av hvor stor andel utgifter til havnetjenester utgjør av de samlede kostnadene ved et skipsanløp.

Havneavgiftene er etter dagens forskrifter fordelt på såpass mange kostnadsbærere at de i stor grad er å anse som betaling for spesifikke tjenester, uten at prisingen nødvendigvis er rettferdig eller riktig. Avvikling av havneavgiftene til fordel for alminnelig prising vil gi en betydelig forenkling av reguleringen på området, og vil medføre avvikling av et komplisert forskriftsverk.

Konkurranse mellom havnene vil etter departementets vurdering, i et fungerende marked, kunne stimulere til kostnadskontroll, strategisk tenking, lavere marginer og prisdifferensiering. Departementet legger til grunn at konkurranse mellom havnene vil tydeliggjøre ulike havnetilbud og styrke markedsføringen. Dette kan bidra til en rasjonalisering og effektivisering av havnestrukturen. Pris er en viktig faktor i transportbrukernes vurderinger, og det er å anse som en fordel at flest mulig av de tjenester som tilbys i havnene er gjenstand for fri prisdannelse.

Konkurranse på havnesektoren er imidlertid ikke noe nytt, og departementet bemerker at det flere steder eksisterer god konkurranse både i og mellom havner, i tillegg til konkurransen mot vei og jernbane. Fri prisdannelse for alle havnetjenester vil likevel kunne skjerpe konkurransen, ikke minst sammen med en adgang til å avvikle havnekapitalen, jf. punkt 17.5.6. På sikt kan dette resultere i en mer rasjonell havnestruktur med færre og mer spesialiserte havner, noe som vil kunne bidra til å holde prisene nede. Det vises til kapittel 3 for en mer utfyllende beskrivelse av de utfordringer havnesektoren står overfor.

Ytterligere konkurranse i havner og mellom havner, og mot vei og jernbane, kan imidlertid tenkes å gi utilsiktede miljøvirkninger og konsekvenser for lokalsamfunn. Konkurranse kan også gi monopolliknende situasjoner med fare for konkurransebegrensende atferd.

Når det gjelder havnetilbudet i lokalsamfunn mener departementet at det som utgangspunkt må bero på lokalpolitiske vurderinger hvilke tjenestetilbud som skal opprettholdes i de lokale havnene, og hvordan dette best kan finansieres. En tydeligere havnestruktur for betjening av de viktigste varestrømmene har ingen konsekvenser for lokale

småbåthavner, fiskerihavner eller spesialhavner som dekker stedlige behov.

Departementet legger videre til grunn at noen havner, på grunn av underliggende økonomiske forhold, i visse situasjoner har mulighet for å utnytte sin markedsmakt som følge av svært gunstig plassering, eller andre forhold som gir en dominerende stilling. Ikke minst kan dette være en aktuell problemstilling for noen typer bulklast som på bakgrunn av behov for svært kostnadskrevende infrastruktur i realiteten bare kan gå til et anlegg i et bestemt område. Under dagens avgiftsregime vil offentlige tjenestetilbydere i slike tilfeller ha få insentiver til kostnadskontroll eller markedstilpasninger, mens det for private tjenestetilbydere vil kunne gi rom for å maksimere fortjenesten. Hvorvidt en havn kan utnytte en slik dominerende posisjon i markedet, er avhengig av om det finnes konkurrerende havner og transportløsninger.

Et vesentlig moment som påvirker prisfastsettelsen i havnen, særlig for transport av stykkgods og containere, er konkurranseforholdet til vei- og banetransport. En havn som ut i fra markedsmessige forhold fastsetter prisen for å betjene skip, vil måtte foreta strategiske vurderinger mot transportformer som konkurrerer om de samme kundene. Dette, sammen med den frie etableringsretten, gjør at også havneselskaper må vurdere sine pris- og forretningsvilkår, og tilpasse seg markedet de opererer i. En tilretteleggelse for mer privat deltagelse i havnevirksomhet og samarbeid mellom offentlige og private under ulike modeller, styrker reelle etableringsmuligheter.

Et annet element er konkurranseforholdet mellom kundene innad i den enkelte havn. Med de endringer som foreslås, legges det bedre til rette for konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere i den enkelte havn. Også dette kan føre med seg et mer optimalt marked, lavere priser og redusere faren for at noen havneselskaper oppnår en dominerende stilling.

Dersom økt konkurranse likevel fører til at enkelte havnetilbydere får en dominerende stilling, vil en ulovlig utnyttelse av slik stilling som utgangspunkt måtte håndteres av konkurransemyndighetene. Departementet viser til at konkurransemyndighetene vil kunne gripe inn mot ulike former for konkurransebegrensende atferd. Avtaler og ulike former for samarbeid som har til hensikt å virke, eller rent faktisk virker, begrensende på konkurransen, samt utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, er forbudt etter konkurranseloven. Konkurransemyndighetene vil bl.a. kunne gi pålegg om atferdsregulerende tiltak og alternativt strukturelle tiltak som er nødvendige for å bringe overtredelser til opphør. Enhver kan dessuten anmode Konkurransetilsynet om ta opp saker til vurdering med sikte på pålegg som nevnt. Dette kan gi grunnlag for en aktiv overvåkning og selvjustis mellom aktørene. I tillegg vil Kystverket føre tilsyn med havnene.

Brudd på konkurranseloven kan også føre til ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, eller anmeldelse til påtalemyndigheten for ordinær straffeforfølgning.

Når det gjelder spørsmålet om rettferdig prising av havnens tjenester vil departementet legge til rette for åpenhet og gjennomsiktighet. Lovforslaget legger derfor opp til at det bl.a. skal gis opplysninger om pris og andre forhold av betydning for dem som benytter havnetjenestene. Departementet bemerker at prisfastsettelsen vil underlegges de samme rettsregler og kontroll som annen prising i næringslivet. Det vil i utgangspunktet ikke være noe forbud mot for eksempel å innrømme rabatter eller liknende, så lenge dette er i tråd med de alminnelige konkurranse- og prisrettslige regler.

Departementet legger til grunn at merverdiavgiftsreglene vil gjelde for alle tjenester som ytes i havnen så langt det ikke gjelder spesielle unntak i merverdiavgiftsloven, slik som for utleie av fast eiendom, og at selskap som yter tjenester må betale skatt av alminnelig inntekt på linje med annen virksomhet. Også tjenester som ytes i kommunal regi vil være skattepliktige så langt det ikke er gjort unntak i kommune- og skattelovginingen.

Departementet ser at det kan være behov for å innta en hjemmel for regulering av prising, for eksempel innføring av maksimalpriser. En slik bransjespesifikk regulering er uvanlig, men departementet mener at det er hensiktsmessig at staten beholder en adgang til å gi nærmere regler eller prinsipper for prising av havnetjenester gjennom forskrift, jf. lovutkastets § 42. Spørsmål om misbruk av markedsmakt må vurderes i samarbeid med konkurransemyndighetene. En hjemmel for prisfastsettelse kan også fange opp forventede regler fra EU om betaling for bruk av infrastruktur.

Departementet har likevel funnet at det kan være hensiktsmessig at enkelte mindre kommunale havner kan dekke sine kostnader og utgifter til havnedrift gjennom en havneavgift. Departementet foreslår derfor at det inntas en adgang for slike kommuner til å søke departementet om tillatelse til innkreving av en havneavgift i stedet for alminnelig prisfastsettelse. Dette vil kunne gi mindre havner sikkehet for betaling av havneavgiften gjennom sjølovens bestemmelser om sjøpant. En slik ordning kan være hensiktsmessig i havner

som har liten omsetning eller økonomi, og som dermed vil ha relativt større belastning ved manglende betaling fra en enkelt bruker av havnen.

Spørsmålet om hvorvidt det bør være særlige sikringsmuligheter i form av sjøpanterett for dem som tilbyr havnetjenester drøftes i kapittel 19.

16.5 Sikkerhet og terrorberedskap

16.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende lovs § 11a om sikkerhet og terrorberedskap i havner kom inn som en tilføyelse til gjeldende havne- og farvannslov ved lov 29. juni 2007 nr. 76. Det vises til Ot.prp. nr. 48 (2006–2007) for en nærmere redegjørelse for bakgrunn for bestemmelsen. Departementet viser også til kapittel 6 i lov om skipssikkerhet som hjemler tilsvarende krav til sikkerhet og terrorberedskap på skip.

16.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det at gjeldende lovs regel om sikkerhet og terrorberedskap i havner videreføres med enkelte mindre justeringer.

16.5.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser har enten ikke uttalt seg om høringsforslagets § 6–6 eller vist til sin uttalelse under høring av tilføyelsen av § 11 a i gjeldende lov.

Kystverket foreslår bl.a. at bestemmelsens krav til havner bør inkorporeres i lovens øvrige bestemmelser om havner. Videre foreslås at begrepet «havn eller havneterminal» brukes konsekvent gjennom bestemmelsen da terminalene er eget pliktsubjekt. Det stilles også spørsmål ved om adgang til å forby et fartøy å gå til havn mv. har sin naturlige plassering i denne loven, og det vises til havnestatskontrollen.

16.5.4 Departementets vurdering

Departementet mener at bestemmelsen i lovutkastet som ble sendt på høring i all hovedsak bør beholdes slik den er vedtatt ved lov 29. juni 2007 nr. 76, se ny § 42. Det foreslås likevel noen tilpasninger.

Departementet mener det er en fordel å ha alle sidene ved sikkerhet og terrorberedskap regulert samlet i en bestemmelse, se også skipssikkerhetsloven kapittel 6.

Departementet har kommet til at begrepene «havn og havneterminal» begge bør benyttes der det refereres til plikter som kan pålegges eierne av disse objektene.

Adgang til å nekte anløp til havn eller havneterminal reguleres i sektormyndighetenes ulike regelverk (forsvar, politi, havnestatskontroll), se for eksempel skipssikkerhetsloven § 54 som bl.a. gir hjemmel for å nekte utenlandsk skip anløp til norsk havn på bakgrunn av tidligere tilbakeholdelser, forhold ved skipets flaggstat og andre «sikkerhetsmessige forhold».

Sett fra havnens side er spørsmålet om å begrense fartøys rett til å anløpe havn eller havneterminal som utgangspunkt regulert av lovforslagets § 39, herunder faller også å nekte anløp for fartøy som ikke oppfyller krav fastsatt med hjemmel i regelverket om sikkerhet og terrorberedskap, når det må antas at «hensynet til sikkerhet (…) i havnen» er truet.

Departementet legger til grunn at tiltak overfor fartøy som ikke oppfyller regelverket knyttet til sikkerhet og terrorberedskap i første omgang gjøres med hjemmel i skipssikkerhetsloven og tilhørende forskrifter, inkludert eventuelle forbud mot anløp. Dersom der foreligger et forbud mot å anløpe fra havnestatskontrollen, vil eier av havn eller havneterminal som et utgangspunkt kunne begrense anløp med hjemmel i § 39, om nødvendig med hjelp av politiet. Der det ikke foreligger anløpsforbud, men fartøyet likevel antas å utgjøre en konkret sikkerhetsrisiko, vil også § 39 kunne gi selvstendig grunnlag for å nekte anløp.

Selv om det ikke er truffet vedtak om å nekte anløp med hjemmel i annet regelverk, kan det være behov for å beskytte havnen mot ulike sikkerhetstrusler i form av ulike forsettelige ulovlige handlinger mot havnen. Havnen kan da nekte anløp, gi pålegg om å forlate havn eller treffe andre tiltak (som å gå til sikkerhetssone). § 42 har videre rekkevidde enn § 39 ved at den hjemler rett til å nekte anløp selv om det ikke foreligger noen sikkerhetstrussel som kan sannsynliggjøres, men hvor det faktisk er slik at fartøy ikke oppfyller sikkerhetskrav som nevnt. En forskriftsfesting av kommunenes eller statens adgang til å nekte anløp mv. med hjemmel i havne- og farvannsloven kan videre være aktuelt for å skape større klarhet i ulike typetilfeller.

Departementet bemerker at man med forskrifter om «stenging av havn eller havneterminal», sikter til forvaltningstiltak overfor havner og havneterminaler som ikke oppfyller regelverket om sikkerhet og terrorberedskap. Stenging vil ha til hensikt å avverge risiko knyttet til ikke-oppfyllelse, eventuelt også å fremtvinge riktig oppfyllelse av krav som er stilt.

17 Havnevirksomheten

17.1 Virkeområde for reglene om havnevirksomheten

17.1.1 Gjeldende rett

I gjeldende og eldre lovgivning er begrepet havn benyttet uten at det er slått fast hvilke havner som reguleres. Hvilke havner som er omfattet av gjeldende lov, må derfor i prinsippet avgjøres ved en tolkning av den enkelte bestemmelse, særlig under hensyn til lovens formålsbestemmelse.

Reglene om særskilte styringsorganer for havner og farvann (kapittel 3) og kommunens oppgaver og myndighet (kapittel 5) gjelder som hovedregel bare for kommunale havner. Reglene om havnekassen (kapittel 6) gjelder alle havner som har opprettet havnedistrikt og krevd inn havneavgifter og andre inntekter og vederlag som går inn i havnekassen (se nærmere punkt 17.4). Havner som eies av havnekassen og private sammen er også omfattet av gjeldende regelverk.

17.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I forslaget i høringsnotatet er havn definert generelt som et funksjonelt begrep og definisjonen skal legges til grunn der hvor ikke annen avgrensning klart fremgår.

For kapittel 7 om havnevirksomheten (regler om forvaltning av havnekapitalen, organisering, nasjonale havner mv.) er det i høringsnotatet foreslått en avgrensning av hvilke havner som skal omfattes av dette kapittelet. Avgrensningen er knyttet til eierskap og organisering innenfor eller utenfor kommunen. Således er det bestemt at følgende havner skal være omfattet av kapittelet:

- offentlige havner som drives som del av en eller flere kommuner
- havner som helt eller delvis eies av en eller flere kommuner, men som er organisert som eget rettssubjekt atskilt fra kommunen
- havner som eies av private rettssubjekter når dette følger av forskrift fastsatt i medhold av lovutkastet § 7–10 eller fremgår av den enkelte bestemmelse og
- havner som drives i samarbeid mellom offentlige og private parter, jf. lovutkastet § 7–9

Oppregningen i lovutkastet § 7–1 er i hovedsak gjort av pedagogiske hensyn, da i praksis alle offentlige haver er omfattet, mens helt private havner ikke omfattes, med mindre dette er fastsatt i den enkelte bestemmelse eller ved forskrift, noe som bare er aktuelt for private havner som tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen.

17.1.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket er skeptisk til avgrensningen av hvilke havner staten skal regulere ved særlige regler om en havnekapital, og foreslår at kapittel 7 bare skal gjelde for havner som er omfattet av ISPS-regelverket. Kystverket peker også på at en del havner som ikke omfattes av lovutkastets definisjon av havn, slik som småbåthavner, vil bli omfattet av kapittel 7 så lenge det er kommunen som eier dem. I tillegg vil lovutkastet få anvendelse på kommunale havner som i dag ikke ligger i et havnedistrikt. Dette medfører at loven vil få anvendelse på langt flere kommunale havner enn gjeldende havne- og farvannslov. Kystverket savner en redegjørelse for denne utvidelsen. Kystverket mener det må sies uttrykkelig hvilke av bestemmelsene i kapittel 7 som skal gis tilsvarende anvendelse for private havner.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening gir sin tilslutning til at private havner underlegges forpliktelser som ellers gjelder i offentlige havner.

Hydro mener det er uklart hvilke bestemmelser i kapittel 7 som eventuelt kan egne seg for private havner. Eksempelvis vil innføring av regler om «havnekasse» for private havner i henhold til §§ 7–4 og 7–5, eller kun muligheten for et slikt alternativ, gjøre det svært lite attraktivt for private investeringer i havnesektoren. Dette vil samfunnsøkonomisk være en uheldig virkning.

17.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener at reglene om havnekapitalen som et utgangspunkt bør knyttes til de havner som etter gjeldende rett har havnekasse, og som fortsatt vil ha en slik atskilt økonomi ved lovens ikrafttredelse, jf. merknadene til § 44 annet ledd og § 47. Det bør være adgang til å søke om fritak fra reglene om havnekapital for alle havner som ikke

er trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor egen kommune, og motsatt bør det være adgang til å pålegge kommunale havner regler om havnekapital dersom denne er eller blir et trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor kommunen.

De øvrige reglene som er samlet i kapittelet om havnevirksomheten kan imidlertid ikke være begrenset til havner som i dag har havnekasse. Regler om særlig viktige havner bør i prinsippet også kunne gjøres gjeldende for statlige eide og rent private havner. Havner som eies av staten er for øvrig uttrykkelig regulert gjennom forslaget til § 51.

I § 7–7 i lovutkastet som ble sendt på høring var det foreslått en generell bestemmelse om plikt til å søke staten om tillatelse ved særlige disposisjoner med vesentlig betydning for muligheten til å drive havn. Bestemmelsen var ikke begrenset til havner etablert med havnekapital, men bestemmelsen måtte leses i nær sammenheng med forslaget om at kommunen kan investere havnekapitalen i selskap, uten begrensninger i forhold til hva som er selskapets virksomhet eller formål. Dette forslaget er ikke opprettholdt.

Når det gjelder forslaget om å opprette et organ for offentlig og privat samarbeid har departementet, med unntak for de hjemlene som er inntatt i lovutkastet § 7–2 om utpekte havner, kommet til at det ikke er hensiktsmessig å pålegge noen form for samarbeid mellom offentlige og private interesser. Lovutkastet § 7–9 foreslås derfor ikke opprettholdt.

Regler om organisering, finansiering og forvaltning av havnekapitalen kan etter dette begrenses til alle havner som helt eller delvis eies eller drives av kommunen, dvs. ulike konstellasjoner av kommunale havner med eller uten private innslag. Forslag til § 51 om havner der staten har bidratt med finansiering etc. kan per definisjon også omfatte statlig eide havner. Reglene for utpekte havner bør imidlertid kunne komme til anvendelse også for private havner.

I mange offentlige havner er det private selskaper som driver operatørvirksomhet og leverer tjenester i havnen, uten at dette endrer utgangspunktet i dagens regelverk om at havnekassen skal holdes atskilt og bare benyttes til havneformål. Departementet legger til grunn at reglene om havnekapitalen, på samme måte som reglene om havnekassen, vil hvile på kommunene som en rettslig forpliktelse. I den utstrekning det er aktuelt å investere havnekapitalen i selskap som også har private eiere, vil det gjelde begrensninger på hvilket formål denne virksomheten kan ha, særlige regler om kommunens regnskapsføring og anvendelse av midler fra slik virksomhet, samt særlige regler om eventuelt utbytte.

Departementet er enig med Hydro i at det ikke er praktisk å gjøre reglene om havnekapitalen gjeldende for private havner, ut over de særlige reglene som gjelder for havner der havnekapitalen utgjør en eierandel. Reglene om organisering er utelukkende rettet mot kommunene. Reglene om bruk av havner som er bygget for eller finansiert med statlige midler, må etter departementets oppfatning avgrenses til kommunale havner. Hvis staten subsidierer ulike private havneanlegg osv., må eventuelle bindinger fastsettes som finansieringsforbehold, vilkår eller liknende.

Departementet mener etter dette at kapittel 7 kan begrenses til kommunale havner, med unntak av forslag til § 46 som uttrykkelig sier at krav til utpekte havner også kan gjelde private og statlige havner.

Utkast til § 7–12 i høringsnotatet som gjelder delegasjon av myndighet til rettssubjekt utenfor kommunen er generell, og gjelder etter sitt innhold ikke bare havnevirksomhet. Bestemmelsen bør etter departementets oppfatning flyttes til kapittel 2, hvor for øvrig også delegasjon og overføring av myndighet mellom statlige og kommunale organer er regulert.

17.2 Organisering av kommunale havner

17.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov har en rekke regler om organisering av havnene og særlige saksbehandlingsregler for havnestyrer, se §§ 12, 17 og 18.

Det klare utgangspunktet er at kommunen har frihet til å organisere havnevirksomheten slik de ønsker, og kommunestyret kan plassere de ulike oppgavene der det er hensiktsmessig. Det er likevel gitt visse regler om havnestyrer som får anvendelse når slike er oppnevnt, og som bygger på prinsippet om omvendt delegasjon.

Etter § 12 kan departementet fastsette at det skal opprettes et havnestyre og gi særskilte bestemmelser for havnestyrets oppnevning og sammensetning, når en havn har vesentlig betydning utover egen kommune eller er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning. Slik oppnevning og sammensetning er gjort i tolv havner. I slike tilfeller får havnestyrene er rekke saker automatisk lagt til seg, herunder:

- ansvar for havnenes tilstand og farvannsforvaltningen etter § 16,
- ivareta havnestyrets oppgaver så langt det følger av § 17 (se under),
- behandle farvannssaker etter § 18,
- nedlegge forbud mot bruk av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander og anlegg dersom dette kan volde fare eller skade, og treffe vedtak om vrakfjerning osv. etter § 18,
- uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene som inngår i havnekassen etter § 23 fjerde ledd (gjelder alle opprettede havnestyrer).

§ 12 slår utrykkelig fast at to eller flere kommuner kan opprette interkommunalt samarbeid og organer for slikt samarbeid som kan behandle saker etter loven. Det er videre adgang til å pålegge opprettelse av slikt interkommunalt havnesamarbeid dersom kommunene ikke blir enige basert på frivillighet i områder hvor slikt samarbeid «er særlig hensiktsmessig». For interkommunalt samarbeid gjelder kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid så langt de passer.

I § 17 er det gitt visse særlig saksbehandlingsregler for havnestyrer som er opprettet etter departementets bestemmelse (jf. § 12) og andre interkommunale havnestyrer. Havnestyret skal i slike tilfeller:

- treffe enkeltvedtak etter loven med mindre kommunestyret bestemmer at det selv skal avgjøre slike saker,
- forberede havne- og farvannssaker og legge frem forslag for kommunestyret når kommunestyret har beholdt myndigheten,
- avgi uttalelse når en avgjørelse (i medhold av andre lover) kan være av betydning for havne- og farvannssaker,
- behandle budsjettsaker som etter gjeldende budsjettforskrifter kan delegeres til havnestyret.

17.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet er det foreslått en betydelig forenkling av reglene om kommunens organisering av organer for havner og farvann, ved at det i prinsippet foreslås at kommunen selv velger hvilke organ som skal ivareta oppgaver og behandle saker etter havne- og farvannsloven, så lenge det er i samsvar med kommuneloven og alminnelig forvaltningsrett.

Det er synliggjort at kommunen kan drive havnen selv eller velge å leie ut arealer eller havneanlegg til operatørselskaper osv. gjennom ulike forretningsmodeller.

Spørsmålet om kommunale selskap skal kunne drive havnevirksomhet etablert med havnekapitalen sammen med private, er det ikke konkludert på. Se nærmere om dette i høringsnotatet.

Det er presisert at myndighet og oppgaver etter loven kan ivaretas av interkommunalt samarbeidsorgan, og at kommunelovens regler om slikt samarbeid gjelder tilsvarende så langt de passer.

Det er ikke foreslått å videreføre regler om statlige, fylkeskommunale og andre representanter i havnestyrer. Avviklingen er særlig begrunnet med at denne ordningen er spesiell for havneforhold, har fungert svært varierende og kommer i strid med ønsket og behovet for effektive og handlekraftige havnestyrer.

17.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til at kommunene gis større frihet til å organisere havnevirksomheten. Enkelte bemerker imidlertid at en oppregning av aktuelle selskapsmodeller osv. kan virke begrensende eller kan være unødvendig ved siden av kommuneloven. Det bes om avklaring på forholdet mellom havnestyrer og forholdet til kommuneloven § 27.

Kystverket mener det bør sies uttrykkelig at det er meningen at kommunen har organisasjonsfrihet i stedet for å angi eksempler på forskjellige organisasjonsmodeller for havnene. Høringsforslagets angivelse av forskjellige modeller kan utelukke aktuelle organisasjonsmåter. Kystverket er skeptisk til bruken av uttrykket «driftsselskap» under henvisning til at uttrykket brukes i en annen betydning enn det som er vanlig. En alternativ løsning er å bytte ut «driftsselskap» med «selskap».

Kystverket anbefaler en presisering av hvem i kommunen som har forvaltningsmyndighet innad i kommunen, og i hvilken grad denne myndigheten kan delegeres.

Forsvarsdepartementet peker på endringer i Forsvarets militære organisasjon og lokale tilstedeværelse, som gjør at de havner hvor Forsvaret har representanter i havnestyrer i dag med fordel kan erstattes med en mer generell ordning, hvor Forsvarets egen vurdering av behovet vektlegges. Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at forslaget om å la Kystverket ivareta den statlige representasjonen i havnestyrene generelt, og for Forsvaret spesielt, bør få en bredere vurdering enn det nå legges opp til.

Justis- og politidepartementet stiller spørsmål om behovet for en bestemmelse om organisering av kommunale havner ved siden av reglene om

organisering av kommunal virksomhet i kommuneloven.

KS synes det er positivt at departementet ønsker å gi et større lokalt handlingsrom gjennom å avskaffe detaljregulering av havnenes organisering, krav til havnestyrer mv. KS mener det vil være en fordel om man klargjør om opprettelse av eget «havnestyre» kan gå utover det kommuneloven § 27 bestemmer, og i så fall noe om hva slik kompetanse vil innebære.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening gir sin tilslutning til de organisasjonsmodeller som foreslås.

Oslo kommune mener at forslaget gir kommunen større frihet til å organisere havnevirksomheten. Det vil bli mulighet for å skille ulik forretningsmessig virksomhet fra hverandre, og fra myndighetsrollen. Dette kan aktualisere dannelse av f.eks. aksjeselskaper innenfor dagens havnevirksomhet. Oslo kommune ser på det som en positiv mulighet for utvikling av havneorganiseringen. Rollene og ansvaret blir klarere.

Sandnes kommune stiller seg positiv til at kommunene gis større lokal valgfrihet i organiseringen av havnen.

Ålesund kommune kan ikke se at organisering av havnen som et aksjeselskap er nødvendig for å få private til å investere i havnen. Det vises til at det i Ålesund finnes flere gode eksempler på at investeringer kan gjennomføres innenfor rammene av dagens lovgiving.

17.2.4 Departementets vurdering

17.2.4.1 Generelt om organisasjonsfrihet

Departementet legger vekt på det kommunale selvstyret og den alminnelige næringsfriheten når det gjelder kommunenes organisering av havnevirksomheten. I et begrenset antall havner er det fastsatt deltagelse fra statlige-, fylkeskommunale- og brukerrepresentanter på bakgrunn av at havnen har vesentlige betydning utover egen kommune, eller ut fra vesentlige forsvarsmessige eller beredskapsmessige hensyn, se nærmere nedenfor.

Departementet mener det må være opp til den enkelte kommune å velge den organisasjonsform den finner mest hensiktsmessig som ramme for den virksomheten som skal drives. Når slik virksomhet skjer i samsvar med gjeldende nærings- og kommunelovgivning, og i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, vil den reguleres fullt ut av de lover som gjelder for vedkommende organisasjons- og selskapsform, med mindre noe annet sies uttrykkelig i særlov.

Departementet mener likevel at staten, for å ivareta sterke transportpolitiske målsettinger, må ha mulighet til å pålegge visse havner en bestemt organisering.

Det er lange tradisjoner for at det opprettes havnestyrer med hjemmel i havne- og farvannsloven som behandler enkelte saker etter loven, dersom kommunestyret ikke bestemmer annerledes. Men som gjennomgangen av gjeldende rett viser, er det i prinsippet kommunen som bestemmer hvordan havnen skal organisere sin virksomhet også etter dagens lov.

Departementet har vurdert om det bør fastsettes regler om omvendt delegasjon, slik at det faste utvalg skal behandle visse saker der kommunestyret ikke annerledes bestemmer. Departementet ser ikke at det er særhensyn på havnesektoren som tilsier at det er behov for en egen modell med særlige fullmakter.

Det vil bero på kommune- og selskapslovgivningen hvilke organisasjons- og selskapsformer som kan benyttes for havnene. Både kommunale foretak (KF), interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap og andre selskapstyper kan være aktuelle. I kommunalt foretak, interkommunalt selskap og aksjeselskap har styret autonomi i forhold til kommunen.

Det mest naturlige valget ved opprettelsen av et selskap for å løse driftsoppgaver i havnen, vil i tråd med det som ellers velges i næringslivet, gjerne falle på aksjeselskapet (AS). Hvor flere kommuner går sammen om drift av felles havn, vil også IKS-formen fremstå som et naturlig alternativ. Det har under gjeldende lov vært noe usikkerhet knyttet til muligheten for å opprette aksjeselskaper for de offentlige havnene. Departementet legger til grunn at det ikke vil gjelde noen begrensning for opprettelse av ASA eller andre selskaper for å løse driftsoppgaver i offentlige havner, så lenge offentligrettslig myndighet utøves av offentlige organer i samsvar med alminnelig delegasjonslære og de begrensninger som følger av reglene om havnekapital, se kapittel 17.4.

17.2.4.2 Avskaffelse av obligatoriske representanter i havnestyrene

Departementetets vurdering er at reglene om obligatorisk representasjon i havnenes styrende organer, med unntak av havner som kan utpekes etter forslag til § 46, bør oppheves.

Generelt vil obligatoriske representanter i havnens styrende organer gi redusert handlekraft og effektivitet som følge av et stort antall styremedlemmer.

Departementet er av den oppfatning at det i utgangspunktet ikke er grunnlag for en særlig ordning med obligatorisk brukerrepresentasjon på havnesektoren. Der havnens brukere ønsker innflytelse må de gjøre dette gjennom alminnelige demokratiske prosesser. Videre kan ikke departementet se at det er behov for å gi arbeidstakere i havnen noen særstilling i forhold til styredeltagelse utover det som følger av selskapslovgivningen. Flere av de havnene som har obligatoriske styremedlemmer i dag innvender at de har for store og ineffektive havnestyrer.

Statens myndighet etter gjeldende forskrifter har vært begrenset til en tale- og forslagsrett. Statlige interesser bør derfor som et utgangspunkt kunne ivaretas like godt gjennom myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven, alminnelige planprosesser etter plan- og bygningsloven og ikke minst ved uformell dialog med relevante organer i de havner hvor staten har særlige interesser.

Som statlig havneetat vil Kystverket kunne fungere som kontaktpunkt og koordineringsinstans for nasjonale interesser i havnene, og utveksle informasjon mellom havnens organer og berørte departementer og etater. På denne måten vil alle statlige interesser i havnene kunne kanaliseres gjennom Kystverket.

Når det gjelder Forsvarets representasjon i havnens styrende organer, legger departementet til grunn at Forsvarets og Kystverkets interesser i havnene bør samordnes innenfor rammene av de formål som havne- og farvannsloven har som hovedoppgave å ivareta. Forsvarets overordnede strategiske behov for infrastruktur og informasjonstilgang i visse havner må kunne ivaretas gjennom planprosessene etter plan- og bygningsloven. Departementet vil for øvrig vise til at Forsvaret har en rekke egne anlegg og utvidede fullmakter iht. beredskaps-, krigs- og kriselovgivningen.

Fylkeskommuner er representert og har stemmerett i utvalgte havnestyrer. Samarbeid med omkringliggende fylkeskommuner bør etter departementets vurdering i stedet basere seg på frivillighet i de tilfeller kommunen ser seg tjent med synspunkter og innflytelse fra regionalt nivå. Regionale interesser må for øvrig ivaretas gjennom styringssignaler knyttet til transportplanlegging i samsvar med plan- og bygningsloven og de prioriteringer og føringer som legges gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan.

Det er imidlertid beholdt en hjemmel for å gi regler om havnens organisering og representasjon i havnens styrende organer i havner som utpekes som «særlig viktige for å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods», se § 46. Denne regelen gir en mulighet for at det i enkelte tilfeller og der det er spesielle behov, kan gis bestemmelser om representasjon i havnestyrene, eksempelvis fra brukere av havnen eller fylkeskommuner.

17.3 Særlige utpekte havner

17.3.1 Gjeldende rett

I dag skilles det mellom «nasjonalhavner» og «øvrige havner» uten at dette er nedfelt i lovverket.

«Nasjonalhavner» er utpekt av regjeringen på bakgrunn av visse kriterier. Kriteriene er relatert til godsvolum, organisering/samarbeid, infrastruktur og offentlig planstatus. Nasjonalhavnene skal ha en standard og et godsvolum som gir regulære og hyppige anløp av skip for stykkgods og containere. Nasjonalhavnene skal videre integreres i regionale og nasjonale transportstrukturer som legger til rette for rasjonelle og kostnadseffektive transportløsninger for næringslivet. Det vises til St.meld. nr. 24 (2003–2004) «Nasjonal transportplan 2006–2015» for en nærmere redegjørelse for utpeking av nasjonalhavner etter gjeldende ordning.

«Øvrige havner» innbefatter alle andre havner enn nasjonalhavner. Disse vil primært ha som oppgave å betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv. Det er forutsatt at denne havnestrukturen skal gi næringslivet forutsigbare rammer, og bl.a. legge føringer for statlig engasjement og fremtidige statlige investeringer.

17.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet vises det til St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015 hvor det fremgår at nye juridiske virkemidler rettet mot nasjonalhavnene må forankres i en ny havne- og farvannslov, og at det er naturlig å se arbeidet med Nasjonal transportplan og lovrevisjonen i sammenheng.

I § 7–2 i lovutkastet som ble sendt på høring foreslås det at nasjonalhavner skal kunne utpekes av departementet, og det stilles opp kriterier for hvilke havner som kan utpekes. Kriteriene er lagt nært opp til dem som vektlegges under dagens ordning.

Ved vurderingen av om en havn skal utpekes som nasjonalhavn skal det legges vekt på virksomheten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, organisering og samarbeid med andre havner, samt havnens samfunnsmessige betydning. Begrepet «samfunns-

messig betydning» åpner for både en helhetlig faglig og politisk vurdering av den enkelte havn.

Det forelås at departementet kan fastsette vilkår som må oppfylles av nasjonale havner. Slike vilkår må kunne gjøres gjeldende for allerede utpekte nasjonalhavner så vel som for fremtidige nasjonalhavner.

Det foreslås at nasjonale havner skal utarbeide en strategiplan med retningslinjer for havnevirksomheten og utvikling av havnen. Strategiplanen skal forelegges departementet for godkjenning og oppdateres jevnlig.

I tillegg foreslås det at departementet kan gi nasjonale havner pålegg om opprettelse av interkommunale samarbeidsorgan for å ivareta oppgaver og utøve myndighet etter loven og/eller at nasjonalhavner skal organiseres som aksjeselskap eller interkommunalt selskap.

17.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser er negative til at utpekingen av nasjonalhavner skjer med hjemmel i lov, men mange ønsker at prosessen må knyttes til Nasjonal transportplan, herunder pekes det på betydningen av at Samferdselsdepartementet er involvert og at et viktig kriterium for utpeking av nasjonalhavner er tilknytning til infrastruktur på vei og sjø. Svært mange av høringsinstansene (bl.a. alle fylkeskommunene) etterlyser et sterkere statlig engasjement knyttet til nasjonalhavnene. Mange høringsinstanser viser til transportetatenes arbeid med grunnlagsmaterialet til Nasjonal transportplan for perioden 2010–2019, og mener at forholdet mellom «nasjonalhavn» og «stamnetthavn» må avklares. Enkelte høringsinstanser etterlyser en gjennomgang av dagens nasjonalhavnstruktur, bl.a. under henvisning til at dagens nasjonalhavner ikke nødvendigvis er de havnene med mest godsgjennomstrømning.

Kystverket viser til det pågående arbeidet med Nasjonal transportplan 2010 – 2019, hvor begrepet «stamnetthavner» er foreslått som ledd mellom sjøverts og landverts stamnett. For at et nasjonalt stamnett skal fungere som et enhetlig transportsystem, mener Kystverket at knutepunktene, eller terminalene, må være reelle transportknutepunkt for person- og godstransport. En nasjonal havnestruktur bør baseres på utvelgelseskriterier og reelle transportkorridorer fastsatt gjennom den politiske behandlingen av Nasjonal transportplan, og være uavhengig av begrepsbruk. En revidert havne- og farvannslov bør følge den samme prosessen, der det nasjonale stamnettet på sjø og land legges til grunn, og at staten innretter sine virkemidler og styringsparametere mot de havner som utgjør knutepunkt i det nasjonale stamnett mellom land og sjø.

Kystverket uttaler at et nasjonalt klassifisert havnesystem må dekke næringslivets krav til forutsigbarhet rundt viktige omlastingspunkt, og at havner bør velges på bakgrunn av langsiktig kommunal planforankring og inngå i korridorer med god frekvens på skipsanløp og høy effektivitet i terminaler. Overføring av gods fra vei til sjø og bane er både en målsetting og et virkemiddel for å redusere presset på veinettet, forhindre flaskehalser og belastningen på miljøet.

Kystverket er betenkt i forhold til å gi en generell adgang til å stille «vilkår» til eksisterende og fremtidige nasjonalhavner uten at det er gitt noen begrensninger i forhold til hva det kan stilles vilkår om. En slik vidtgående kompetanse kan virke avskrekkende på private investorer som måtte ønske å investere i nasjonale havner. Etter Kystverkets syn bør bestemmelsen avgrenses, slik at det stilles minimumskrav som må være oppfylt for at havner kan bli utpekt som nasjonale havner.

Samferdselsdepartementet mener at tilknytning til det øvrige transportnettet bør nevnes blant kriteriene som skal vektlegges ved utpeking av nasjonalhavn og uttaler at:

> «[…] selv om det i merknadene til de enkelte paragrafene i loven er uttrykt at disse momentene ikke er ment å være uttømmende, bør etter Samferdselsdepartementets oppfatning også havnens tilknytning til det øvrige transportnettet nevnes i denne sammenheng. En forutsetning for at en nasjonalhavn skal kunne spille en sentral rolle i transportnettverket er god tilknytning til landverts infrastruktur.»

KS mener at nasjonalhavnene må utpekes gjennom NTP, at staten må ta et større økonomisk ansvar for havnene og at forholdet til begrepet «stamnetthavn» må avklares og uttaler:

> «Noe av hensikten med nasjonalhavnene er at de skal ses i sammenheng med det landbaserte transportnettet. KS tror dette best oppnås ved at Nasjonalhavnene utpekes gjennom NTP. Videre er det viktig at staten også tar et større økonomisk ansvar for å utvikle nasjonalhavnene. Det har skapt en del usikkerhet at det ikke synes å være samsvar mellom Kystverkets plan for stamnetthavner, og lovforsalget som har en tonivåstruktur med nasjonalhavner og ordinære havner. Dette er uheldig og bør avklares nærmere.»

LO forutsetter en økning i statlige midler for styrking av nasjonalhavnene.

NHO nevner at det spesielt vil være aktuelt å se særskilt på organisasjonsmodell for nasjonale havner, og også hvor mange havner som skal gis en slik særskilt status.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening er positive til lovfestingen:

> «Vi gir vår tilslutning til at det er Fiskeri- og kystdepartementet som utpeker nasjonale havner. Vi tror det er riktig at dette skjer etter klare, entydige og åpne kriterier som alle kan forholde seg til, og ikke etter politiske prosesser. Dette sikrer alle innsyn i vedtakene om nasjonale havner og forvaltningsloven vil gjelde slik at der vil være klageadgang.»

Kristiansund og Nordmøre Havn, Molde og Romsdal Havn og Ålesundregionens Havnevesen mener bl.a. at det bør være Regjeringen og ikke Fiskeri- og kystdepartementet som står for utpekingen av nasjonale havner slik at man også får med Samferdselsdepartementet i prosessen. De viser til at noe av poenget med å klassifisere en havn som nasjonal havn må være å sikre den klassifiserte havnen god tilknytting til det landbaserte transportnettet og sikre gode farleder til havnen.

Bergen og Omland havnevesen mener nasjonalhavner «må følges opp i statsbudsjettet med statlige virkemidler til store investeringer i infrastruktur, på linje med transport på veg, bane og luft.»

Borg havn fremhever at i den grad «det vil være aktuelt med statlige investeringer på landsiden, bør dette skje som følge av behov i forhold til trafikkmengde. De havner med størst behov ut fra trafikkmengde, bør ha en veitilknytning som ansees å tilhøre stamveinettet. Det er nødvendigvis ikke de utpekte nasjonale havner som har størst trafikkmengde og behov for bedre vei tilknytting.»

Dambskibsexpeditørenes Forening (DEF) synes å være positive til en lovfesting av utpekingen, men ønsker bl.a. en legaldefinisjon av «nasjonalhavn» og særskilte mål for nasjonalhavner i formålsbestemmelsen. I tillegg etterlyses tydeligere krav til innholdet i en strategiplan. DEF uttaler bl.a.:

> «(…) loven er best egnet til å skille mellom nasjonale og øvrige havner. Dette for å sikre en forutberegnlighet for så vel havnene som brukerne av de nasjonale havnene. For disse havnene er DEF av den oppfatning at de nasjonale interesser må slå igjennom overfor øvrige interesser, og at dette må være førende for forvaltningen og driften. (…) En tydeliggjøring av nasjonale havner, samt definere overordnede mål for disse, vil kunne bidra til økt fokus på disse havners viktighet i de nasjonale transportkjedene.
>
> (…) Etter DEFs mening bør NTP gi føringer og oppstille kriterier for strategiplanen nevnt i lovforslagets § 7–2 annet ledd. Imidlertid har NTP et begrenset tidsperspektiv, og kan endres ved revisjon. Begrepet «strategiplan» mener vi er for vagt og derfor bør strategiplaner utarbeidet for nasjonale havner således være bindende utover den til enhver tid gjeldende NTP. En vedtatt strategiplan bør også være bindende for den enkelte havnekommune, og det bør påligge dem en gjennomføringsplikt av mål og oppgaver definert i strategiplanen.»

Rederienes Landsforening mener forslaget vil føre til mer effektive og nyttige havner som kan bidra til at mer gods blir fraktet sjøveien.

Logistikk- og transportindustriens landsforening (LTL) støtter betegnelsen nasjonale havner eller stamnetthavner, men mener det bør innføres en ytterligere kategori havner med høy prioritet, «internasjonale havner». LTL uttaler:

> «Havner som er logistikknutepunkter med et vesentlig islett av oversjøisk transport, bør etableres som internasjonale havner. Antakeligvis kan det være fire-fem slike havner i Norge. (…) Internasjonale havner bør stå øverst når det gjelder prioritering av nødvendige infrastrukturtiltak for å fremme mest mulig effektiv godshåndtering, for eksempel forbindelse til overordnet vei- og jernbanenett. Deretter prioriteres de nasjonale havnene. Tiltaks- og reguleringsmyndigheten i de områder der de internasjonale havnene er lokalisert, må i sin helhet være et statlig ansvar. Det betyr at plan- og bygningspraksis for og i tilknytning til disse havnene initieres og styres av staten. De berørte kommunene har selvfølgelig uttalerett, men det internasjonale godsomslaget er altfor viktig for næringsvirksomhet og arbeidsplasser (verdiskapningen i landet som helhet) til at det kan være enkeltkommuners ansvar.»

Rogaland fylkeskommune ber om «et betydelig sterkere statlig økonomisk engasjement i tilknytning til de viktigste havnene, for å bidra til å flytte gods fra veg til sjø. (…) Staten bør motsvare EUs finansiering av havnesektoren og Nasjonalhavnene bør defineres som en integrert del av stamvegnettet.»

Fylkesrådmannen i Østfold fylkeskommune foreslår at dagens nasjonale havnestruktur gjøres gjenstand for en ny revisjon dersom forslaget til ny havnelov vedtas med den styrkede betydning nasjonalhavnene foreslås gitt.

Landsdelutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag er positive til at nasjonalhavnbegrepet styrkes og mener at et kriterium for å bli nasjonalhavn bør være at havnen representerer et vesentlig

bidrag til at stykkgods blir fraktet på sjø istedenfor på vei. Det nevnes bl.a. at en «statlig støtteordning for infrastrukturprosjekter som kan dokumentere sannsynlig overføring av gods til sjø og jernbane bør etableres. En slik støtteordning kan gjerne utformes etter modell av EUs Motorways of the Sea-program.»

Etter *Norges Fiskarlag* sin oppfatning må det stilles særlige krav til koordinering og planlegging når det gjelder oppbygging og vedlikehold av havner og farleder. En ser det derfor som viktig at det opprettholdes en sterk statlig kontroll med nasjonalhavnene, og med organiseringen av deres virksomhet. Sjøverts ferdsel må prioriteres og organiseres med utgangspunkt i nasjonale planer, og offentlig infrastruktur bør være underlagt offentlig kontroll og planlegging.

Norsk Sjøoffisersforbund er usikre på hvem som skal utpeke nasjonalhavnene, og om det skal være politisk eller faglig bestemt. Det viktigste for forbundet er at nasjonalhavnene er plassert der godsmengdene naturlig ligger til rette for det, og ikke ut fra politisk prestisje.

Oslo kommune går imot at havnens strategiplaner skal godkjennes av staten og viser til at Oslo Havn KF allerede i dag legger frem strategiplaner for bystyret. Det uttales at «forslaget betyr at staten i tillegg til sine «posisjoner» i plan- og bygningsloven også skal fastsette utvikling og rammer for havnevirksomheten som sådan. I sin ytterste konsekvens kan dette bety at staten skal bestemme hva slags havnetrafikk Oslos havnearealer skal brukes til. En slik bestemmelse flytter potensielt svært mye av styringsansvaret fra både foretaket og Oslo bystyre til et statlig direktorat. Dette er svært betenkelig så lenge Oslo havn ligger i bykjernen, benytter byens infrastruktur og fordi havnen er så arealkrevende. På generelt grunnlag fraråder Oslo kommune «planstyring» slik departementet legger opp til. Siden transportsektoren nasjonalt og internasjonalt er grunnleggende markedsorganisert, bør dette være retningsgivende for å utvikle konkurransedyktige transportkorridorer; inkludert havneleddet. Dette tilsier at havneselskapene må ha strategisk og driftsmessig handlingsrom – og at rammebetingelsene utformes som for annen konkurranseutsatt næringsvirksomhet.»

17.3.4 Departementets vurdering

Gjennom en utpeking av visse havner kan staten signalisere hvilke havner som er særlig viktige i det samlede transportnettverket, tilrettelegge for gode rammebetingelser, peke på klart definerte behov og eventuelt knytte særlige rettsvirkninger til slike havner.

En ny havne- og farvannslov må etter departementets oppfatning fange opp dynamikken i transportsektoren, og i mindre grad låse virkemiddelapparatet til noen få utvalgte havner. De ti havnene som i dag er nasjonalhavner, er ikke uten videre de havnene hvor det er viktigst å sette inn rettslige virkemiddel for å nå nasjonale transportpolitiske målsettinger.

Departementet har kommet til at lovens virkemiddelapparat ikke bør knyttes til bestemte begrep som nasjonalhavn eller stamnetthavner, men være mer nøytralt innrettet. En slik løsrivelse fra begrepsbruk eller kategorisering vil også gjøre loven mer robust mot endringer gjennom bl.a. statlig transportplanlegging. Det fremmes derfor forslag om at departementet kan utpeke havner som er særlig viktige for å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods. På denne måten gjøres hjemmelen til et redskap for å stille krav og vilkår til havner som er viktige for å realisere lovens formål.

Departementet ser at utpekte havner og innrettingen av virkemiddelbruken må ses i sammenheng med utviklingen i transportmarkedene og øvrige nasjonale og internasjonale vilkår for de ulike transportgrenene, herunder endringer i transportstrømmene og det forhold at enkeltprosjekter kan få store ringvirkninger og vesentlig innflytelse på en enkelt havns betydning i transportnettet.

Selv om utpekte havner normalt vil være valgt med langsiktighet og forutsigbarhet for øyet, er det ikke hensiktsmessig å låse virkemiddelbruken til et sett med permanente havner. Departementet legger til grunn at havner som utpekes, med hjemmel i havne- og farvannsloven, vil være gjenstand for vurdering og evaluering i forbindelse med rulleringer av Nasjonal transportplan eller liknende prosesser. En slik periodisk gjennomgang vil ha betydning for øvrig statlig engasjement og involvering i havnene.

Departementet legger videre til grunn at prosessen knyttet til Nasjonal transportplan eller tilsvarende planprosesser vil legge viktige premisser for arbeidet med å peke ut viktige havner som det kan være aktuelt å underlegge nærmere rettslig regulering. Det er likevel grunn til å understreke at hjemmelen til å fastsette vilkår bør benyttes med varsomhet overfor havner som allerede fungerer effektivt og hensiktsmessig.

I loven inntas det et sett med kriterier som skal legges til grunn ved vurderingen av hvilke havner som det kan være aktuelt å regulere nærmere. Disse kriteriene knyttes til omfanget av virksomhe-

ten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, organisering og samarbeid med andre havner, samt havnens samfunnsmessige betydning. I vurderingen av havnens samfunnsmessige betydning vil det særlig legges vekt på havnens funksjon i transportnettverket.

Det viktigste ved lovfestingen vil likevel være at det fastsettes nærmere krav i forbindelse med utpekingen. I tillegg vil det automatisk være et krav om å utarbeide en plan for utviklingen av havnen. Departementet mener at det er behov for å presisere hva slags type vilkår som er aktuelle å fastsette, uten at eksemplene gjøres uttømmende. Vilkår kan bl.a. gjelde krav til havnens organisering, krav til samarbeid med andre havner og krav til representasjon fra brukere av havnen eller andre interessenter i de styrende organer.

Fastsettelse av vilkår vil skje i forbindelse med selve utpekingen (vilkår ved enkeltvedtak), og de utpekte havnene må gis en rimelig omstillingsperiode. Manglende etterlevelse av vilkår vil kunne føre til at havnen kan møtes med forvaltningstiltak etter lovens kapittel 10.

Departementet har vurdert om det bør knyttes virkemidler til havner med særlig betydning for internasjonal handel (havner med anløp fra fartøy i internasjonal fart). Det er neppe tvil om at noen få havner har en svært avgjørende funksjon for transportstrømmene inn og ut av landet. Imidlertid er det ikke vesensforskjellige rettslige krav som eventuelt skal stilles til slike havner, og departementet mener det vil være lite hensiktsmessig å klassifisere havnene ytterligere.

For å sikre nødvendig innflytelse over utviklingen i havnen, kan staten også utøve styring i forbindelse med arealplanlegging, arealdisponering, konsekvensutredning samt gjennom forslaget til ny plandel i plan- og bygningsloven, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007–2008), der det bl.a. er foreslått at Kystverket får hjemmel til å iverksette planlegging i kommunale havner. Slik styring vil være særlig aktuelt for havner som utpekes av staten, men ikke begrenset til slike. Generelt bør det derfor utvises varsomhet med å pålegge krav og vilkår hvis det samme kan oppnås gjennom dialog og den alminnelige planlegging etter plan- og bygningsloven.

Enhver havn som utpekes som særlig viktig for å realisere lovens formål bør ha en bevisst strategi og en forretningsmessig plan for virksomheten, og for fremtidig utvikling. Departementet har likevel kommet til at forslaget om en plikt til å utarbeide strategiplan for de viktigste havnene, med bl.a. retningslinjer for havnevirksomheten og utviklingen, bør modifiseres.

Departementet mener imidlertid det er nødvendig at det utarbeides en plan som imøtekommer arealbehov og effektivitetskrav i havner som skal være operative transportknutepunkt. Arbeid med en slik plan vil synliggjøre tiltak og investeringer som må iverksettes. En slik plan vil også tydeliggjøre havnens funksjon i det nasjonale transportnettet. Det vil i en slik sammenheng være nødvendig at kommunene ser hen til prioriteringer og styringssignaler fra nasjonale og regionale myndigheter gjennom den nasjonale transportplanleggingen.

Planen bør integreres med vedkommende kommunes øvrige planlegging etter plan- og bygningsloven, noe som bl.a. sikrer rullering minimum hvert fjerde år. Det bør kreves at planen rulleres sammen med, eller som en integrert del av de alminnelige kommuneplanene. Slik plasseres ansvaret for å utarbeide plan utvetydig hos kommunen, samtidig som en unngår en særskilt planleggingsprosess for havnen.

Selv om det ikke kreves at kommunene nødvendigvis utarbeider en egen plan i forbindelse med kommuneplanleggingen, må de nevnte elementer i planen (arealtilgang og effektivitet) være drøftet og synliggjort i kommuneplanen. Transportetatene vil dermed alltid være «berørt statlig myndighet» når en slik plan legges frem, og vil dermed alltid være høringsinstans og ha anledning til å komme med innspill og fremme innsigelser, jf. planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Ettersom kommunale planer kan bli møtt med innsigelser fra bl.a. de statlige transportetatene, har departementet kommet til at det ikke er nødvendig med en egen nasjonal overprøving av planene som skal utarbeides av utpekte havner.

17.4 Havnekapitalen og eierskap

17.4.1 Gjeldende rett

17.4.1.1 Havnekassen

Etter gjeldende lov har de offentlige havnene en egen økonomi (havnekasse) atskilt fra kommunenes øvrige økonomi, jf. § 23 fjerde ledd og praksis knyttet til denne. Havnekassen er for så vidt kommunale midler, men det gjelder særlige regler for bruken av dem.

Midlene i havnekassen består grovt sett av (1) inntekter fra havne- og anløpsavgifter innkrevd fra skipsfarten, (2) vederlag for bruk og utleie av kommunens «særlige havneinnretninger», (3) vederlag som oppkreves i stedet for havneavgifter, jf. forskrift av 2. desember 1994 om havneavgifter mv. § 17 og (4) alle verdier som har trådt i stedet for

inntekter som nevnt og (5) inntekter og annen avkastningen fra verdier som nevnt (leieinntekter og lignende utgjør en viktig inntektskilde for mange havner).

Disse midlene skal «bare benyttes til havneformål» og der det er opprettet havnestyre skal styret «uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene». Kravet om en «adskilt (…) havnekasse» innebærer at kommunen i det minste har plikt til å føre et særlig regnskap over havnens midler. Formålet med egen havnekasse er å sikre gjennomføring av kostnadsansvarsprinsippet og selvfinansieringsprinsippet. Havnekassens midler skal ikke benyttes til finansiering av andre kommunale oppgaver. Med mindre kommunen subsidierer havnekassen, medfører kostnadsansvarsprinsippet at havnen ikke går med overskudd. Prinsippet har likevel ikke vært ansett å være til hinder for en rimelig fondsavsetning til for eksempel fremtidige investeringer.

De særlige havneinnretningene, som loven omtaler, er innretninger som kommunen på et tidspunkt har stilt til rådighet for havnen, eller som har vært benyttet i havnens virksomhet. Hvorvidt en innretning er å regne for en særlig havneinnretning med betydning for tilordningen av de løpende vederlagene til havnekassen, vil bero på en bredere konkret vurdering av bl.a. innretningens art og bruken av denne. Ved gjeldende lovs 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). 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 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.

For en nærmere redegjørelse hva som regnes som «særlig havneinnretning» og hvilke vurderinger som er relevante ved avgjørelse av om slike tilhører kommunekassen eller havnekassen, vises det til merknadene til § 46.

17.4.1.2 Nærmere om forvaltningen av havnekassen og begrensningen til havneformål

Midlene i havnekassen «skal bare benyttes til havneformål», jf. § 23 fjerde ledd. Gjeldende lov har ingen definisjon av hva som er havneformål, men overlater til kommunestyret å vurdere om et formål er havneformål eller ikke. For å sikre at vurderingen er havnefaglig, er det i loven fastsatt at havnestyret skal uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene.

Begrensninger i kommunestyrets vurderingsfrihet følger av lovens forarbeider, lovens formål, forskrifter og forvaltningspraksis.

Disposisjoner i strid med lovens formål er forutsetningsvis ikke for havneformål. I motsatt retning har bestemmelsen vært tolket såpass vidt at havneformål også dekker investeringer som har til hensikt å legge til rette for intermodale transportløsninger og gode logistikknutepunkt, for eksempel legging av jernbanespor inn i havnen.

Forarbeidene nevner en del oppgaver som følger av loven, og synes å legge til grunn at følgende oppgaver faller innenfor begrepet havneformål: holde orden i havnen, sikre og lede trafikk inn og ut av havnen ved bl.a. fyrbelysning og sjømerker, utbedre seilingsløp og fjerne hindringer, isbryting, mudring osv., lagring av gods for kortere og lengre tid, andre tjenesteytelser som kranutleie, vannforsyning, strømforsyning, renovasjon osv., utgifter til leie av kontorlokaler etc. til havnens administrasjon, alle havneformål som gjelder trafikkhavn, fiskerihavn og småbåthavn.

Det nevnes også at det har vært ansett som usikkert hvorvidt det er adgang til å benytte havnekassens midler til investeringer utenfor havnedistriktet.

Det følger av havne- og farvannsloven § 23 siste ledd og kommuneloven § 59 nr. 5 at departementet på eget initiativ kan ta anvendelse av havnekassens midler opp til lovlighetskontroll, eller avgi en uttalelse. En forutsetning for slik kontroll er normalt at departementet blir gjort kjent med aktuelle saker. Myndigheten til i enkelttilfeller å fastsette om en disposisjon er lovlig, er nå delegert til Kystverket i første instans, jf. FOR 2002–10–15 nr. 1162 XII.

Loven gir videre en fullmakt til å definere havneformål i forskrifts form. Slik forskrift er fastsatt. Denne medfører i praksis at vedtak om å overføre havneavgifter eller vederlag for bruk av «særlig havneinnretning» til andre deler av kommunekassen enn havnekassen, automatisk er ugyldig.

I 2002 ble det vedtatt en endring i havne- og farvannsloven, som innebærer at havnekassens mid-

ler i særlige tilfeller og på nærmere vilkår, kan investeres i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål. Det er da et krav at avkastningen av de investeringer som gjøres skal tilordnes havnekassen, jf. § 23 femte ledd og Ot.prp. nr. 90 (2001–2002). Det er forutsatt at slike engasjementer fra havnekassens side, som et utgangspunkt må skje innenfor rammen av et aksjeselskap.

Bestemmelsens virkeområde har vært avgrenset til større havner med egne havnestyrer oppnevnt av departementet etter havne- og farvannsloven § 12. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av utbyggingen av Bjørvika i Oslo kommune, og behovet for å la havnen kunne delta i byutviklingsplanene.

17.4.2 Forslaget i høringsbrevet om modeller for regulering av havnekassen og eierskap

17.4.2.1 Innledning

I Fiskeri- og kystdepartementets høringsbrev av 21. desember 2006 ble høringsinstansene bedt om å gi kommentarer og innspill til følgende to problemstillinger:

- Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekasse) adskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov, eller om kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet.
- Hvorvidt det skal gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal kunne ha offentlige eiere.

Det ble presentert alternative modeller for regulering av havnekassen og eierskap til havnekassen. Forslaget skisserte bestemmelser for ovennevnte problemstillinger, uten at departementet hadde konkludert. I det følgende gjengis de alternative modellene for regulering av, og eierskap til havnekassen som ble presentert i høringsbrevet.

17.4.2.2 Nærmere om modeller for regulering av havnekassen

De offentlige havnene er eid av kommunene. Etter dagens lov holdes altså havnens midler i en egen havnekasse adskilt fra kommunens øvrige økonomi, og midlene i havnekassen kan bare brukes til havneformål. Det har derfor lenge vært en diskusjon om de kommunale havnenes økonomi fortsatt bør være adskilt fra kommunens øvrige virksomhet med begrensninger på bruken som nevnt.

Til fordel for en *videreføring av havnekassen* har det bl.a. blitt pekt på at havnene er en viktig del av det nasjonale transportsystemet, og fungerer som knutepunkt og omlastingsterminaler i transportkorridorene og varekjedene. Det er derfor betydelige nasjonale interesser i transportsektoren som skal ivaretas gjennom havnepolitikken.

En adskilt økonomiforvaltning i havnene gir et godt styringsverktøy for den nasjonale transportpolitikken og infrastrukturplanleggingen, og sikrer at kommunene ikke omdisponerer havneareal til andre formål, noe som kan skade sjøtransportens konkurranseevne i forhold til andre transportformer.

I motsetning til infrastrukturinvesteringer i bane og dels i veg, er havnenes infrastruktur og tjenesteyting finansiert gjennom gebyrer og vederlag som belastes sjøtransporten. For å oppnå målsettingen om styrket sjøtransport, er det nødvendig at verdiene i havnekassen fortsatt skal tilrettelegge for sjøtransport og effektiv havneutvikling.

Prinsippet om en adskilt havneøkonomi kan på den annen side oppfattes som en særegen konstruksjon som er til hinder for en nødvendig omstilling og endring av havnestrukturen.

En *alternativ løsning* til kravet om havnekasse vil være å la havnene og havnenes økonomi være organisert som enhver annen virksomhet innenfor den kommunale sektoren. Nasjonale interesser innenfor transport- og havnesektoren kan i denne modellen ivaretas gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven (innsigelse, statlige retningslinjer mv.), avtalerettslige prinsipper og infrastrukturplanlegging gjennom Nasjonal transportplan. En slik organisering vil være mer i samsvar med prinsippet om kommunalt selvstyre og helhetlig kommunal planlegging. Systemet med havnekasse har i en del tilfeller ført til at havnene disponerer arealer og inntekter som ikke nødvendigvis, eller fullt ut, benyttes til havneformål. Det har vært hevdet at kommunene bør ha full frihet til å disponere disse verdiene uten særlige lovmessige skranker.

En *mellomløsning* mellom gjeldende rett og avvikling av havnekassen, er å videreføre en egen økonomiforvaltning i havnene, men med visse oppmykninger. Det kan åpnes for større kommersiell frihet til å disponere havnekassen, og en viss adgang for kommunene til å ta utbytte fra virksomheten etter nødvendige avsetninger. Dette kan kombineres med en adgang til avvikling av havn, hvoretter havnekassens midler som hovedregel skal brukes til havneformål eller andre formål som fremmer sjøverts ferdsel. En slik oppmykning vil kunne gi kommunene et økonomisk incentiv til å bidra til hensiktsmessig utvikling av havnene og

effektiv havnedrift, samtidig som havnens opparbeidede verdier fortsatt gis et lovmessig vern. En adgang til å avvikle havnekassen kan medføre en viss omstrukturering av havnene med større godskonsentrasjon i havner med naturlige konkurransefortrinn. Statlig styringsbehov vil i denne modellen ivaretas gjennom både plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.

17.4.2.3 Nærmere om spørsmålet om privat eierskap i selskap etablert med havnekassen

De offentlige havnene er eid av kommunene ved havnekassen. Private kan likevel eie deler av areal og innretninger i de offentlige havnene, enten alene eller sammen med havnen. I tillegg eksisterer det en rekke private havneanlegg som drives i direkte konkurranse med de offentlige havnene.

Samarbeid mellom havner, både mellom offentlige og mellom offentlige og private, er svært viktig for å utvikle et konkurransedyktig og effektivt sjøtransporttilbud. Ulike former for samarbeid vil kunne bidra til nødvendig godskonsentrasjon og restrukturering innenfor havnesektoren, samt løse arealbrukskonflikter i pressområder. Havnesamarbeid omfatter alt fra avtaler om informasjonsutveksling og driftsoppgaver, til mer forpliktende samarbeid med etablering av felles eiendomsselskap og driftsselskap.

Eksisterende regelverk legger ingen utrykkelige begrensninger mot å etablere ulike former for samarbeid. Det er etablert en rekke samarbeid om driftsoppgaver, men det er kun et begrenset antall eksempler på at private og offentlige havner har dannet felles havneselskap. Departementet legger til grunn at dette først og fremst skyldes de lovfestede økonomireglene for de offentlige havnene (selvfinansieringsprinsippet, kostnadsansvarsprinsippet og havneformålsbegrensningen). Samarbeid mellom offentlige og private eiere fungerer godt på andre områder hvor det foreligger et kommersielt potensial. Samarbeidet antas imidlertid å få et sterkere og mer forpliktende preg når offentlige og private driver selskap for felles regning og risiko.

Når det i foreliggende utkast til lovendring legges opp til å avvikle bestemmelsene om havneavgifter, forventes det at enkelte havner vil kunne generere et overskudd som gjør virksomheten mer attraktiv for private investorer. Med dette aktualiseres også problemstillingen knyttet til hvem som skal eie havnene.

På den ene side kan et eiersamarbeid mellom private og offentlige havner legge til rette for profesjonalisering av havnedriften der det er markedsgrunnlag for en slik tilnærming. Det vil derfor være viktig å etablere incentiv som bidrar til tettere samarbeid mellom offentlige og private havner, slik at private interessenter både engasjerer seg og investerer i offentlige havner. En mulig følge av dette er sterkere konkurranse mellom havner med press på prisene til fordel for brukerne, som på sikt kan tenkes å påvirke havnestrukturen. Det forventes at utviklingen i så fall vil resultere i et mindre antall havner med større godsvolum, og mer spesialisering med hensyn til godstyper.

På den annen side er det viktig å sikre offentlig styring og kontroll gjennom eierskap til havnene, slik at viktig nasjonal transportinfrastruktur utvikles i tråd med samfunnets behov, og ikke omdisponeres ut fra motiver om kortsiktig økonomisk gevinst. Offentlig styring vil kunne sikre at havnenes verdier, og da særlig arealene, disponeres til havnevirksomhet, selv etter ufrivillig eierskifte som konkurs e.l. Offentlig eierskap vil videre sørge for en allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til havnetjenester. I forbindelse med utøvelse av myndighetsoppgaver i havnene, vil det kunne være en fordel at det offentlige står som eier av infrastrukturen. Slikt eierskap vil også i større grad ivareta kommunale og fylkeskommunale hensyn, og prioritere disposisjoner som ivaretar langsiktige og overordnede transportbehov. I forlengelsen av dette kan det forventes at prioriteringer og føringer gjennom Nasjonal transportplan blir fulgt mer lojalt opp. Dette er en situasjon som likner den som gjelder for vegsektoren.

I høringsnotatets lovforslag ble det lagt vekt på offentlig styring og kontroll i havnene, og det ble skissert en modell hvor selskap som er etablert med havnekassen skal være offentlig heleid. En slik begrensning i adgangen til privat (del)eierskap vil imidlertid være en særegen konstruksjon for havnesektoren, og en innstramming i forhold til gjeldende regelverk. Bestemmelsen vil derfor medføre at allerede etablerte eiersamarbeid må håndteres ved dispensasjonsordninger. Private aktører vil likevel fortsatt kunne drive tjenesteyting i de offentlige havnene (laste- losseoperasjoner, tjeneste- og servicefunksjoner mv.), enten alene eller i samarbeid med kommunen. Samarbeid vil for eksempel kunne etableres gjennom utleie av havnekassens arealer og anlegg.

Et *alternativ* er å ikke legge noen begrensninger på eierskap til selskaper etablert med havnekassen, og dermed la kommuner og investorer selv finne frem til de selskapsmodeller som anses hensiktsmessige. Dette alternativet vil være mer i samsvar med prinsippet om kommunalt selvstyre,

og ligger tett opp til eksisterende lovgivning på havnesektoren. Ulempen med en slik eiermodell, er at de offentlige havnene fullt ut kan privatiseres, og at det offentlige dermed i stor grad mister styringsmulighet. Dette vil særlig være tilfellet dersom det i tillegg åpnes for å gi kommunene større kommersiell frihet til å disponere havnekassen. Det offentlige kan likevel utøve noe styring av havnevirksomheten gjennom plan- og bygningsloven og enkelte bestemmelser i havne- og farvannsloven.

En *mellomløsning* vil være at den nye loven legger begrensninger på eierskapet til arealene i de offentlige havnene, men åpner for ulike former for driftssamarbeid. Mer konkret kan dette bety at private interessenter ikke kan investere i offentlige havneselskap hvor havneareal utgjør selskapets verdier. Tilsvarende vil det ikke være anledning for denne type offentlige havneselskap å investere i annen offentlig eller privat virksomhet. Ut over dette legges det ingen begrensninger for offentlige havner og private aktører som ønsker å etablere og drive felles selskap.

En eierskapsmodell som beskrevet kan både legge til rette for hensiktsmessig havnesamarbeid mellom offentlige og private aktører, og ivareta behovet for offentlig styring og kontroll med viktig infrastruktur.

Departementet ønsket gjennom høringen å legge til rette for innspill til en særlig drøftelse av spørsmål knyttet til havnekassen og eierskap. Lovforslaget som ble sendt på høring stilte derfor i §§ 7–3 til 7–8 bare opp et utgangspunkt for en åpen drøftelse. Disse modellene vil i det følgende bli vurdert i lys av høringsuttalelsene.

Merk at de skisserte bestemmelser i lovforslaget som ble sendt på høring omtaler havnekassen som «havnekapitalen» for å tydeliggjøre at forslaget skisserte nye regler for disse midlene. Høringsuttalelsene bruker derfor disse utrykkene litt om hverandre, men departementet bruker i det følgende den nye betegnelsen havnekapitalen, med mindre det siktes til den eksisterende modellen.

17.4.3 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene går inn for å beholde en sterk beskyttelse av havnens økonomiske midler, adskilt fra kommunens øvrige økonomi, med en begrensning på anvendelsen av midlene til havneformål eller liknende. Flere fremhever imidlertid at havnen bør kunne foreta investeringer som kan bidra til å utvikle og styrke havnen. Et fåtall høringsinstanser mener havnekassen bør avvikles, og at havnevirksomhet må organiseres som annen kommunal virksomhet.

Nærings- og handelsdepartementet støtter forslaget i høringsforslaget om å videreføre en egen økonomiforvaltning i havnene, med visse oppmykninger, som bl.a. større frihet til å disponere havnekassen og adgang til å ta utbytte fra virksomheten. Hensynet til å tilrettelegge for sjøtransport og effektiv havneutvikling vil på denne måte balanseres godt mot prinsippet om kommunalt selvstyre og helhetlig kommunal planlegging. Statlig styring vil ivaretas gjennom annet lovverk og Nasjonal transportplan. Målet for både offentlige myndigheter og brukere må være at det legges til rette for et effektivt sjøtransporttilbud.

Samferdselsdepartementet støtter forslaget om å videreføre ordningen med å holde inntekter fra tjenester og ytelser fra havnedrift atskilt fra kommunens øvrige økonomi, og mener ordningen er et godt styringsverktøy for den nasjonale transportpolitikken og infrastrukturplanleggingen. Infrastruktur og tjenesteyting finansieres fullt ut av sjøtransporten og bør derfor komme sjøtransporten og effektiv havneutvikling til gode. Videre pekes det på at havnekassen er et viktig virkemiddel til å sikre effektivitet og innovasjon i havnene, og at et fortsatt skille mellom havnekasse og kommunekasse sikrer at sjøtransporten ikke finansierer annen kommunal virksomhet, hvilket vil svekke sjøtransportens konkurranseevne i strid med politiske målsettinger. Samferdselsdepartementet mener likevel det bør vurderes en åpning for å avvike fra havneformålsbegrensingen i særskilte tilfeller. I byområder kan en åpning være fornuftig fordi havneselskapene der ofte sitter på store eiendomsverdier, som kan sperre for en god by- og samfunnsutvikling i et mer helhetlig perspektiv.

Norsk havneforbund og *Norsk Havneforening* uttaler at havnenes økonomi fortsatt bør være regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige økonomi og bare kunne benyttes til havneformål. Det pekes på at havnekassen har vært et viktig verktøy for å ivareta de interesser havnene har som sentrale knutepunkt i det nasjonale transportsystemet, og at dette har vært en måte å sikre at sjøtransporten ikke betaler for mer enn det havnetjenestene koster. Havneformålsbegrensningen bør også gjelde havner som er etablert som egne rettssubjekt (AS og IKS) med unntak for en adgang til å investere havnekapitalens midler i prosjekter eller virksomheter som vil styrke havnens samlede virksomhet.

Norges Rederiforbund uttaler at havnen ikke er en alminnelig tjenesteyter til kommunens innbyggere, men nødvendig infrastruktur som tilretteleg-

ger for kommersiell aktivitet også for andre enn vertskommunen. Det vises i denne forbindelse til diskusjoner rundt lokalisering av flyplasser. På bakgrunn av dette er det avgjørende at havnens økonomi fremdeles holdes atskilt fra kommunens øvrige økonomi. Systemet med havnekasse har i en del tilfeller ført til at havnene disponerer arealer og inntekter som ikke nødvendigvis benyttes til havneformål. Det er derfor av avgjørende betydning at regelverket strammes opp slik at midlene i havnekassen kun kan benyttes til havneformål, og i den forbindelse bør det utarbeides en tydeligere presisering av hva dette innebærer.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener at de alternative modellene til dagens havnekasse bør utredes nærmere. NHO uttaler at deres prinsipielle utgangspunkt er at kommunen, der den er eier av havnen, i størst mulig grad bør drive havnen etter de samme prinsipper som kommunal forretningsmessig virksomhet for øvrig. Et system med en adskilt havneøkonomi gjennom en havnekasse, vil etter NHOs oppfatning, kunne bidra til å hindre nødvendige endringer og omstillinger. Samtidig kan NHO ikke se at det innenfor de rammer som er trukket opp i høringsbrevet og notatet foreligger fullgode alternativer til ordningen med havnekasse. NHO mener derfor at ordningen med egen havnekasse bør bestå, men at en mer generell gjennomgang av havnestrukturen bør ha som utgangspunkt at man søker etter andre virkemidler enn havnekasse for å sikre at midler fra havnedriften ikke «lekker ut».

KS fremhever at det er viktig at det blir gitt klare føringer for at havnekapitalen skal investeres i tiltak og virksomheter som fremmer videreutvikling av havnene.

Dampskibsexpeditørernes forening (DEF) uttaler at ettersom brukerne finansierer havnevirksomheten, må selvfinansieringsprinsippet beskyttes slik at havnekapitalen bare kan benyttes til havneformål. DEF viser bl.a. til at havnekassen har historiske røtter tilbake til 1738, og det foreslås at gjeldende rett videreføres i en klargjort form og at selvfinansieringsprinsippet lovfestes.

Norges Fiskarlag går sterkt imot at havneavgifter og havnekassen skal kunne avvikles eller delprivatiseres, og uttaler at gebyr innkrevd fra sjøtransport og fiskefartøy må gå til klart målrettede tiltak i tilknytning til utvikling og vedlikehold av infrastruktur og kaianlegg i havnene.

Følgende havner som avgav separate høringsuttalelser er negative, og til dels svært kritiske til å gjøre endringer i det vern havnekassen har etter dagens lovgivning: *Bergen og Omland Havn, Brønnøy Havn, Flora Hamn, Harstad Havnestyre, Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Mo i Rana Havn KF, Molde og Romsdal IKS, Nordmøre Havn IKS, Oslo havnestyre, Tromsø Havn KF, Vardø havn KF, Vikna Havnevesen Rørvik Havn KS og Ålesundregionens Havnevesen*

Tromsø havn KF mener at havnekassen må bestå, og peker bl.a. på at det ikke bør åpnes for at enkelte selskaper kan bruke havnekapitalen til andre formål enn havneformål og uttaler at:

> «(..) forvaltningen av havneinnretningene er en sentral del av kommunikasjonsnettet i Norge. Det vil derfor være uheldig om kommunene gjennom organisering i driftsselskap, mv. skal kunne benytte havnekapitalen til andre formål. Dette vil kunne medføre at driften vris mot de mest lønnsomme geskjeftene, og fra kjernevirksomheten (havnedrift), som er så sentral for kommunikasjonsnettet langs kysten. (..) Driftsselskap bør derfor være bundet av Utk. § 7–5 første ledd.»

Kristiansund og Nordmøre Havn, Molde og Romsdal Havn og Ålesundregionens Havnevesen uttaler bl.a.:

> «I flere hundre år har norske havneavgifter ikke vært skatt, men betaling for bruken av havnens infrastruktur og tjenester. Å gi eierkommuner adgang til å ta ut overskudd eller utbytte av havnekassene, ville gi de samme kommuner en rett til å oppkreve skatter langt utenfor de egne grensene (…).
>
> En delvis oppmykning av de nå gjeldende, strenge bestemmelsene på dette området, vil i løpet av relativt kort tid føre til nye krav om et totalt herredømme over havnekassens aktiva fra eierkommuner.»

Oslo havnestyre konkluderer med at havnekassen bør videreføres og viser bl.a. til at i de tilfellene hvor eierkommunens økonomiske interesser ikke er sammenfallende med de nasjonale eller regionale interesser en nasjonalhavn skal ivareta, vil det være en konflikt mellom statens mål og den lokale styringen av havnen.

Borg havnestyre, Drammen Havn, *Kristiansand Havnestyre, Stavangerregionen Havn IKS* er positive til en viss oppmykning av havnekassen. Det vises bl.a. til at investeringer til andre formål enn havneformål vil kunne gi grunnlag for store gevinster og en gunstig utvikling for havnen, og at muligheten for slike unntak bør gjøres mindre byråkratisk. Det fremheves at statlig styring ikke må gå på bekostning av kommunalt incentiv til å drive en effektiv og framtidsrettet virksomhet, gjerne i samarbeid med private interesser.

Mandal kommune, Stavanger kommune, Kristiansand kommune, Telemark fylkeskommune og Trondheim kommune går inn for å fjerne eller vesentlig lempe på kravet om en havneøkonomi atskilt fra kommunens øvrige økonomi. *Mandal kommune* fremhever bl.a. at kommunene bør stå mest mulig fritt, og at statlig styring bør ivaretas gjennom generell lovgivning. *Trondheim kommune* fremholder bl.a. at en oppmyking kan bidra til en mer dynamisk utvikling av havnene ved at de blir en mer integrert del av det kommunale forvaltnings- og plansystemet, og at kommunestyret kan stille økonomiske krav.

Sandnes kommune peker på at lovforslaget ikke må begrense kommunens mulighet til å disponere arealer og inntekter som i dag ikke nødvendigvis, eller fullt ut, benyttes til havnevirksomhet.

Oslo kommune går inn for at det i utgangspunktet er en atskilt økonomi for havnen, men at loven likevel gjør det mulig å benytte de betydelige verdiene som skapes som følge av omreguleringer og andre byutviklingsvedtak til investeringer i samfunnsøkonomiske gode og helhetlige løsninger på et friere grunnlag enn det dagens havnelov gir anledning til.

Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune og Sør Trøndelag fylkeskommune støtter en oppmyking av regelverket knyttet til havnekassen, men peker samtidig på at det bør gis klare føringer for at havnekassen skal investeres i videreutvikling av havnen. *Rogaland fylkeskommune* peker særlig på at det bør være adgang til å investere i tilførselsveien, jernbane og miljøtiltak i havnene.

17.4.4 Departementets vurdering

Havnetjenester skiller seg på flere måter fra annen kommunal tjenesteproduksjon. De kommunale havnene utgjør viktig infrastruktur som dekker lokale, regionale og nasjonale transportbehov, og inngår i nasjonale planleggings- og prioriteringsprosesser. Prinsippet om en atskilt økonomi i havnene vil, som et utgangspunkt, bidra til at havnene kan bevare sin posisjon som viktige knutepunkt og omlastningsterminaler i transportkorridorene. Dette styrker sjøtransportens konkurranseevne målt mot andre transportformer, og er i tråd med politiske målsettinger.

I motsetning til situasjonen for bane og dels veg, er løpende inntekter og akkumulerte verdier på havnesektoren knyttet direkte til brukerbetaling fra skip og andre som benytter infrastrukturen. Dette gjør ikke at brukerne har noen rettskrav på disse verdiene, men det er likevel rimelig at sjøtransport som utgangspunkt tilgodeses ved at verdiene målrettes mot havnedrift og havneutvikling.

Departementet legger vekt på at havnekapitalen er et godt virkemiddel som sikrer stabilitet og forutsigbarhet i transportplanleggingen, og legger godt til rette for koordinerte og langsiktige investeringer i helhetlige transportløsninger.

Departementet fremmer derfor forslag om at det fortsatt bør være en egen økonomi i havnene som skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige økonomi, og som kun kan benyttes til bestemte formål.

Dette utgangspunktet betyr ikke at alle kommuner som har havnekasse etter dagens regelverk bør underlegges de nye reglene om havnekapitalen. Eksempler på dette kan være kommuner som ikke lenger har tilstrekkelig næringsgrunnlag for egen havnevirksomhet, eller der havnetjenester kan tilbys mer hensiktsmessig av andre havner i regionen.

Departementet mener at det på grunnlag av en rekke saker knyttet til vurderingen av hva som etter dagens lov kan regnes for «havneformål», bør foretas en presisering av hvilke formål som er lovlige. Det foreslås i høringsnotatet at midlene ikke kan benyttes til andre formål enn havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring.

Departementets vurdering er at havnene må gis rom for utvikling av helhetlige og konkurransedyktige logistikkonsepter, for eksempel ved at det kan investeres i tilførselsveger og jernbanespor til havnen. Samtidig må det trekkes en grense mot statlig ansvar for investeringer i infrastruktur.

Departementet mener videre at lovens avgrensning ikke må gjøres snevrere enn det som anses som lovlige «havneformål» etter gjeldende lov. Men gjeldende forvaltningspraksis gir få føringer i forhold til grensetilfeller.

Utgangspunktet for avgrensningen bør tas i den gjeldende forvaltningspraksis og den nye formålsbestemmelsen. Alle investeringer i eller i tilknytning til havnens område, som tar sikte på tilrettelegge for gode transportløsninger, eller som for øvrig tar sikte på å gjøre havnen attraktiv for havnebrukerne, vil kunne anses som havnens utbygging, utbedring og utvikling. Den nærmere avgrensningen vil bl.a. bero på aktiviteten i den enkelte havn.

Samtidig går det under enhver omstendighet en grense mot selskaper og prosjekter som har andre forretningsformål enn å betjene havnens brukere. Dette gjelder selv om siktemålet er å styrke havnens finansielle situasjon, noe som i siste instans vil kunne være til fordel for brukerne. For slike tilfeller vil det kreves tillatelse fra depar-

tementet i det enkelte tilfelle, eller fritak fra reglene om havnekapitalen generelt. Det vises for øvrig til merknadene til § 48 og § 50 for en mer detaljert redegjørelse av slike tilfeller.

Mange steder er det et press i retning av å bruke havnekapitalen til å løse andre kommunale oppgaver, delta i byutviklingsprosjekter eller til å skaffe kommunen eller havnen nye inntektskilder.

Et viktig spørsmål er hvorvidt regelen om at havnekapitalen ikke kan nyttes til andre formål enn havnevirksomhet bør gjelde for alle selskapstyper. Høringsnotatet la opp til at det ikke skulle gjelde noen begrensninger på hva visse selskaper som var etablert utenfor kommunen som rettssubjekt (AS og IKS) skulle kunne investere havnekapitalens midler i, så lenge eventuell avkastning fra havnekapitalens eierandeler førtes tilbake til havnekapitalen (kommersiell frihet). For å motvirke en systematisk nedbygging av havnens virksomhet til fordel for annen virksomhet, ble det foreslått en regel om at alle disposisjoner som var «av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn» krevde tillatelse fra departementet.

Selv om enkelte høringsinstanser støtter forslaget om å videreføre en egen økonomiforvaltning for havnene, med visse oppmykninger, har nesten ingen uttalt seg uttrykkelig om spørsmålet om kommersiell frihet for aksjeselskap og interkommunale selskap.

Departementet har kommet til at en generell adgang til å bruke havnekapitalen til andre formål enn havnevirksomhet innenfor visse selskapsmodeller lett kan undergrave hensikten med havnekapitalen, som er å sikre opprettholdelse, drift, investeringer og utvikling av havnene.

Departementet foreslår derfor at også AS og IKS etablert med havnekapitalen bør være bundet av reglene om hva havnekapitalen kan nyttes til. Det vises her til merknadene til § 48. Dette medfører at bestemmelsen som pålegger en plikt til å søke tillatelse til å foreta visse disposisjoner «som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn» blir overflødig. Denne hjemmelen ble i all hovedsak foreslått for å motvirke uheldige utslag av en utvidet kommersiell frihet.

Departementet har vurdert om begrensningene på havnekapitalen skal være absolutt, eller om det skal være adgang til å søke tillatelse til å foreta investeringer i visse prosjekter med andre formål enn havnevirksomhet. Ordningen er i gjeldende lov begrenset til havner med eget havnestyre oppnevnt av departementet etter § 12 første ledd. I lovutkastet som ble sendt på høring ble det foreslått å gjøre denne adgangen generell.

Flere av høringsinstansene viser til den spenningen som finnes i mange kommuner hvor havnearealene utgjør store verdier, og hvor realiseringen av disse verdiene som ledd i byutvikling eller annen omstrukturering kan gi betydelige inntekter for havnen.

Oslo kommunes forslag om å tillate at verdiene som skapes som følge av omreguleringer osv. kan nyttes til investeringer i samfunnsøkonomiske gode og helhetlige løsninger på et friere grunnlag, vil være en vesentlig utvidelse av den ordning som er nedfelt i gjeldende § 23 siste ledd.

Departementet bemerker at den gjeldende ordningen er en tillatelsesordning med høy terskel, jf. «i særlig tilfeller, og på nærmere vilkår», som bare har vært benyttet i forbindelse med at Oslo havn opprettet Hav eiendom AS. Vilkårene i dette vedtaket er fortsatt gjenstand for oppfølging, og departementet har ikke foreløpig hatt anledning til å evaluere alle sidene av ordningen.

På bakgrunn av forslaget om å opprettholde en særskilt økonomi for havnen, mener departementet at en utvidet dispensasjonsadgang fra reglene om havnekapitalen slik Oslo kommune foreslår, vil være å gå for langt. En slik vid dispensasjonsadgang vil bero på svært skjønnsmessige vurderinger, lett undergrave havnenes økonomi og samtidig bli vanskelig å praktisere.

Foreslåtte bestemmelser om havnekapitalen er ikke til for at kommunen kan utvikle eller omdisponere havneområder. Så lenge kommunen eller andre betaler markedspris for arealene, og disse midlene benyttes i samsvar havne- og farvannsloven, kan havneareal brukes til andre formål. Frigjorte midler kan investeres i nye havneanlegg. Dette gjør at kommunene innenfor plan- og bygningslovens rammer fritt råder over arealene.

Utgangspunktet bør, på denne bakgrunn, være at de verdiene som inngår i havnekapitalen skal benyttes til formål som tilgodeser sjøtransporten.

Samtidig er det klart at havnen i mange tilfeller kan tilføres store inntekter hvis det eksempelvis åpnes for at havnekapitalen kan nyttes til bolig- og næringsutvikling på attraktive havnearealer. Unntaket som er innført i dagens § 23 siste ledd bør derfor videreføres, og benyttes i tilfeller hvor det foreligger særlige grunner. Det vises til Ot.prp. nr. 90 (2001–2002) om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv.

Tillatelsesordningen bør imidlertid gjøres gjeldende for alle havner, likevel slik at det forblir en snever unntaksadgang. En del havner som har liten betydning i forhold til å fremme lovens formål vil i stedet kunne søke fritak fra reglene om havnekapitalen, jf departements drøfting i punkt 17.5.6.

Foreslåtte regler om havnekapitalen gir videre mulighet til å investere disse midlene utenfor kommunegrensene. Dette vil legge til rette for etablering av hensiktsmessige havnesamarbeid.

17.4.5 Spørsmålet om privat eierskap til selskap etablert med havnekapitalen

17.4.5.1 Forslaget i høringsbrevet

Problemstillingen og alternative løsninger er presentert i punkt 17.4.2.

17.4.5.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene mener at det ikke bør innføres en begrensning på privat medeierskap til selskap etablert med havnekapitalen. Imidlertid mener bl.a. *Norsk havneforbund og Norsk Havneforening, LO, Norges Rederiforbund* og *Norsk Sjøoffisersforbund* at viktig infrastruktur i offentlige havner bør underlegges offentlig styring og kontroll gjennom helt eller delvis offentlig eierskap.

Samferdselsdepartementet uttaler at det kan være positivt med privat deleierskap. Ved å åpne opp for private investorer, vil en få lettere tilgang til kapital og markedsrelevant informasjon som vil være viktig for havnens utvikling. Dersom det blant investorene er havnebrukere, kan hensyn til ikke-diskriminering av brukere som ikke er med på eiersiden ivaretas gjennom tilpasninger i lovverket.

Havnene har etter Samferdselsdepartementets oppfatning ikke i tilstrekkelig grad maktet å tilpasse seg endringene i transportmarkedet. Det er behov for fornying som fører til konsentrasjon av godsstrømmene og mer konkurranse mellom havnene. Dette vil trolig gi lavere priser for brukerne, styrke sjøtransporten og således være i samsvar med målene for transportpolitikken.

Samferdselsdepartementet kan ikke se at privat deleierskap vil svekke det offentliges styringsmuligheter og gjøre det vanskeligere å ivareta nasjonale hensyn. Med inntil 49 prosent deleierskap vil styringsmulighetene bli om lag som i dag med styring gjennom havne- og farvannsloven. En har heller ikke i dag direkte styringsmuligheter i forhold til de kommunale havnene.

Kystverket har sett at det i praksis er et behov for at private deltar i investerings- og utbyggingsselskap i en offentlig havn sammen med det offentlige. Det vises til positive eksempler fra Stavanger (Risavika) og Hammerfest havn (Polarbase). Private investeringer i infrastrukturselskap er en måte å profesjonalisere havner på, ved siden av at man setter ut driften til operatør- og driftsselskap. Ved at disse selskapene også får anledning til å investere i havnen som de driver, så vil det være med å motivere til bedre drift og effektivitet i den offentlige havnen. Kystverket viser til at så lenge staten selv ikke investerer i havn (AVINOR-modellen), vil en form for offentlig – privat samarbeid i havn, kunne løfte næringslivets satsing på sjøtransport gjennom aktivt eierskap sammen med kommunene.

NHO er i utgangspunktet positiv til private innslag også i offentlige havner, og mener dette vil bidra til å utvikle et konkurransedyktig og effektivt havnesystem. NHO gir støtte til at det ikke gjøres store endringer på dette feltet i forhold til eksisterende lovgivning, og dermed fortsatt la eier (kommune) og investor finne frem til de selskapsmodeller som anses hensiktsmessige.

KS tror det er viktig at det offentlige har eierskapet for den vesentlige infrastrukturen i havnene, bl.a. for å sikre tilgjengelighet og likebehandling av havnebrukerne. Ved en slik eiermodell vil det være lettere å ha en offentlig styring og kontroll av havnene på linje med annen viktig infrastruktur som vei og jernbane. Dette er også viktig for kommunene som ofte stiller store eiendommer til rådighet. Dette betyr imidlertid ikke at det offentlige må eie all infrastruktur i havnene, og at de offentlige havnene ikke kan inngå som medeiere sammen med private aktører i eiendommer og havnearealer.

Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Molde og Romsdal IKS og Ålesundregionens Havnevesen uttaler at ønsket om offentlig eide havner ikke nødvendigvis står i motstrid til ønske om et samarbeid med private havneinteresser. Dagens lovgivning må selvsagt brukes med fornuft når slike samarbeide opprettes. Erfaringer viser at dagens regelverk gir gode muligheter til løsninger som ikke nødvendigvis kan rubriseres under et av de tre alternativer departementet angir i høringsforslaget.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening uttaler at eierskap til arealer og tung infrastruktur bør være begrenset til de offentlige havnene, men at havnemyndighetene må ha anledning til å inngå ulike former for driftssamarbeid med private aktører. Dette kan også være sameie av egne driftsselskap, som normalt vil være aksjeselskap.

LO støtter eierskapsmodellen som både legger til rette for hensiktsmessig havnesamarbeid, samt sikrer offentlig styring og kontroll med viktig infrastruktur. En slik løsning åpner for ulike former for driftssamarbeid, men gir ingen muligheter for private interessenter til å investere i offentlige eide

havneselskaper hvor havnearealet utgjør selskapets verdier.

Norges Rederiforbund uttaler generelt at selskaper etablert med midler fra havnekassen bør forbli i offentlig eie under henvisning til behovet for offentlig styring og kontroll i havnene. Samtidig må det legges til rette for at private aktører i utstrakt grad gis anledning til å drive tjenesteyting enten alene eller sammen med havnen.

17.4.5.3 Departementets vurdering

Argumentene for å innføre en begrensning på privat eierskap i kommunale havner, knyttes særlig til behovet for beskyttelse av viktige havnearealer og annen tung infrastruktur, muligheten for offentlig styring og kontroll med utviklingen av disse arealene til nytte for sjøtransporten, samt hensynet til allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til viktig infrastruktur.

Departementet konstaterer at dagens havnekassemodell i seg selv gir begrenset innflytelse på utviklingen i havnene. Selv om eiendommer og arealer som inngår i havnekassen er bundet til bestemte formål, kan ikke staten ved hjelp av havne- og farvannsloven stanse lokale ønsker om utvikling eller endring i de lokale havnetilbudene. Havne- og farvannsloven krever bare at havnekassens verdier holdes intakte. Havnetilbudet vil reelt sett bero på kommunens evne, vilje og markedsmessige muligheter for å drive havn. Innsigelsesinstituttet etter plan- og bygningsloven er i så måte et bedre redskap for å påvirke utviklingen av havnene.

Behovet for å sikre en allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til de offentlige havnetjenestene, kan forsvare en begrenset adgangen for private til å etablere felles infrastrukturselskaper med offentlige havneeiere. Innføringen av en ny prinsippbestemmelse om adgang til havn vil imidlertid et stykke på vei svekke dette argumentet. Videre er det rimelig å forvente at bestemmelsene om havnekapitalen, med såpass strenge bindinger som er foreslått, vil bidra til at kommunene forblir eiere av havner. Kommunene kan som tidligere beskrevet ikke investere disse midlene i andre tjenestetilbud med mindre det gis fritak fra reglene om havnekapital, jf. punkt 17.5.6.

En lovmessig skranke mot privat eierskap til infrastruktur etablert med havnekapitalen vil innebære en tilstramning i forhold til dagens regelverk. Departementet er enig med *Kystverket* og *NHO* i at eierkommuner og investorer bør tillates å finne frem til selskapsmodeller som anses hensiktsmessige. Det vil være uheldig å stenge for modeller som benyttes i dag, og andre mulige samarbeidskonstellasjoner og utviklingsselskaper som kan bidra til effektive havnetilbud og rasjonell arealutnyttelse. Departementet legger også en viss vekt på at liknende lovmessige begrensninger ikke finnes på andre forvaltningsområder i kommunene. Departementet foreslår derfor ingen begrensning på privat medeierskap i selskap med investeringer fra havnekapitalen.

17.5 Særlige havneinnretninger

17.5.1 Gjeldende rett

Det vises generelt til kapittel 17.4.1. for en redegjørelse av hva som inngår i havnekassen etter gjeldende rett, og særlig om inntekter fra såkalte «særlige havneinnretninger», jf. FOR-1984–09–24–1678 i medhold av lov om havner og farvann.

Ved gjeldende lovs ikrafttredelse gikk havnene med tilhørende aktiva fra å være egne rettssubjekt underlagt kommunal styring, til å skulle inngå som del av kommunen (ofte omtalt som kommunaliseringen av havnene).

Havne- og farvannsloven av 1984 har ikke eksplisitte regler som regulerer hvilke aktiva som tilhører havnekassen, men regulerer hvilke inntekter som skal tilføres havnekassen.

Loven har likevel regler som forutsetter at aktiva tilhører havnekassen, jf. selvfinansieringsprinsippet og reglene om forvaltning til havneformål. Det er således ikke tvilsomt at aktiva bekostet ved avgiftsmidlene tilhører havnekassen. Dette gjelder selv om de f.eks. er ombyttet. Også *inntekter og avkastning* fra aktiva bekostet med havneavgiftene går inn i havnekassen.

Havnen kan også disponere aktiva som brukes i havnevirksomheten, men som ikke er bekostet av havnekassen, og § 23 fjerde ledd bestemmer at også «vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger» skal tilføres havnekassen. Departementet er i samme bestemmelse gitt myndighet til å fastsette hva som skal forstås med «særlig havneinnretning». Departementets avgjørelse vil således ha betydning for om havnekassen eller kommunekassen skal ha inntekten fra innretningen, men ikke for hvilken kasse som eier selve innretningen. For å sikre havnenes inntektssituasjon ble det ved forskrift i 1984 fastsatt at når inntekter fra fast eiendom og innretninger hadde gått inn i havnekassen før lovens ikrafttredelse (1. jan 1985), skal eiendommen og innretningen betraktes som «særlig havneinnretning», og inntektene fra disse skulle fortsette å gå inn i havnekassen også etter lovens ikrafttredelse.

17.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsutkastet foreslås en videreføring av rettstilstanden knyttet til hvilke verdier som inngår i havnekassen. Disse verdiene kalles i stedet havnekapitalen. En viktig endring er at forslaget innebærer at det må foretas en endelig avgrensning av hva som tilhører havnekassen og kommunekassen der dette er uklart, se lovutkastet § 7–5 første ledd bokstav a som sier at» formuesmassen som ved denne lovs ikrafttredelse hører til havnekassen» skal inngå i havnekapitalen.

Når forslaget i høringsnotatet nå legger opp til at alle verdier som er en del av havnekassen skal anses som en del av havnekapitalen, forutsetter dette at det gjøres en grensedragning mellom de eiendommer og innretninger som tilhører kommunekassen og de som tilhører havnekassen. Utgangspunktet for denne vurderingen må tas i eventuelle avtaler havnen har inngått, og hvilken kasse som opprinnelig har finansiert eiendommen eller innretningen, likevel slik at en rekke momenter kan ha betydning. For vurderingen av spørsmålet om hvilken kasse som har eiendomsretten, har departementet gitt flere momenter som bør observeres av kommunene.

For kommuner hvor det er brakt på det rene at «særlige havneinnretninger» må anses å være bekostet og eiet av kommunekassen, innebærer lovutkastet § 7–4 første ledd a i realiteten at inntekter som er knyttet til slike bortfaller i og med ikrafttredelsen av revidert lov, med mindre annet er avtalt eller avtales i den enkelte kommune.

17.5.3 Høringsinstansenes syn

Oslo havnestyre mener at overgangsordningen for inntektsfordeling mellom havnekasse og kommunekasse bør videreføres for de særlige havneinnretninger for å unngå store inntektstap for havnene. De uttaler således:

> «Oslo kommune og Oslo Havn KF har i lengre tid arbeidet med å fastslå hvilke havnearealer som opprinnelig ble ervervet av henholdsvis havnekassen og bykassen. Arbeidet har vært svært komplisert og tidkrevende. […] Arealene som er ervervet av bykassen er i henhold til forskrift av 24.09.1984 nr. 1687 å betrakte som særlige havneinnretninger fordi havnekassen mottok vederlag for bruk av eiendommene før 31.12.1984. Forskriften bestemmer da at inntekten for bruk av eiendommene også skulle tilfalle havnekassen etter 01.01.1985. Det vil kunne få dramatiske konsekvenser for mange havner om denne forskriften ikke blir videreført. Departementet bes derfor om å utforme den nye loven på en slik måte at den gir hjemmel til å utforme tilsvarende forskrift. Riktignok fremgår det av lovutkastets *§ 12–2 Overgangsbestemmelser* at forskrifter fastsatt etter nåværende havne- og farvannslov skal gjelde inntil annet blir bestemt i medhold av den nye loven. Det vil imidlertid etter noe tid bli svært komplisert å finne frem til forskriften hvis den er hjemlet i en tidligere lov.»

Kystverket er opptatt av hva slags rolle staten skal ha i avgrensningen mellom havnekassen og kommunekassen, og uttaler at:

> «I kommuner hvor det ikke er klart hva som tilhører havnekassen etter gjeldende havne- og farvannslov, vil det foranledige en innsats for å klarlegge hva som tilhører havnekapitalen. (…) Kystverket er redd for at slik avklaring kan føre til en del uenighet, særlig i kommuner med dårlig økonomi, velfylte havnekasser og liten kommunal interesse for å drive havnevirksomhet.
>
> Som departementet peker på, vil den nærmere avklaring av hvilke midler som tilhører havnekassen måtte fastsettes etter en konkret vurdering, hvor det ofte vil være behov for å avklare historiske forhold knyttet til gamle disposisjoner og overføringer. Dette er ressurskrevende, noe avgjørelsen i «*trekanttomtsaken*» viser. Utkastet avklarer ikke om departementet eller Kystverket skal ha noen rolle i forhold til å avgjøre konflikter som måtte oppstå i spørsmålet om hva som tilhører havnekapitalen.»

17.5.4 Departementets vurdering

Departementet er kommet til at bestemmelsen i gjeldende lov § 23 fjerde ledd om «særlig havneinnretning» ikke bør videreføres. Etter gjeldende lov inngår ikke de særlige havneinnretningene i havnekassen, men vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger skal inngå i havnekassen, og disse kan bare benyttes til havneformål. Gjeldende lov bygger således på en presumpsjon for at når havnene har inntekter fra innretningen, så er dette et resultat av avtale eller forutsetning mellom havnen og kommunen om bruken av og fordeling av inntektene fra den. For de tilfeller der dette likevel ikke er korrekt, har kommunene hatt anledning til å be departementet vurderer saken konkret, jf. gjeldende lov § 23 fjerde ledd siste punktum. Det forhold at bestemmelsen om særlige havneinnretninger ikke videreføres, vil som utgangspunkt ikke ha stor reell betydning.

Departementet bemerker for øvrig at det i mange tilfeller faktisk bør konkluderes med at hav-

nekassen eier de «særlige havneinnretninger», jf. beskrivelsen av eiendomsrettsvurderingen i merknadene til § 47. Departementet vil særlig nevne to forhold som er viktige i denne sammenheng: selvfinansieringsprinsippet og grunnbøkenes begrensede betydning som bevis. Når det i forarbeidene er sagt utrykkelig, og for så vidt også følger av avgiftsfinansieringssystemet, at havnene skal være selvfinansierte, er det en presumsjon for at de særlige havneinnretninger er finansiert av havnekassen. Det må altså sannsynliggjøres at det forholder seg annerledes dersom kommunen mener at en innretning tilhører kommunekassen. Der en anskaffelse ligger langt tilbake i tid, og man ikke lenger har oversikt over finansieringen, vil man derfor i mange tilfeller uten videre måtte legge til grunn at særlige havneinnretninger er en del av havnekassen. Samtidig kan det ikke legges avgjørende vekt på hvilket navn/enhet som står oppført i grunnbøker eller liknende som formell eier. Ofte kan vedkommende kommune, eventuelt ved eiendomsavdelingen, stå oppført som eier uten at det er tatt stilling til forholdet til havnekassen. Havnekassen er en del av kommunen, men hvor det gjelder særlige regler for forvaltningen.

Når det er på det rene at en eiendom eller innretning helt eller delvis har blitt bekostet med avgiftsmidler, vil det ikke være adgang for kommunen til å overføre den avgiftsfinansierte delen til kommunekassen, verken før eller etter ikrafttredelse av ny lov. I slike tilfeller bør ethvert forsøk på overføring til kommunekassen åpenbart kunne omgjøres av departementet eller bli gjenstand for forvaltningstiltak, og en regel om dette foreslås inntatt i § 48 annet ledd.

Spørsmålet om staten bør kunne gripe inn er mer tvilsomt i de tilfeller hvor det er uklarhet knyttet til hvilken kasse som i sin tid bekostet en eiendom eller innretning, eller hvor det er uklarhet knyttet til hvorvidt kommunen kan ha overdradd eiendomsretten til eiendommer eller innretninger til havnekassen.

Departementet er etter dagens lov gitt myndighet til, ved enkeltvedtak eller forskrift, å fastsette hva som forstås med «særlig havneinnretning», med den virkning at vederlag for bruk og utleie av slike innretninger skal gå inn i havnekassen. Departementet er derimot ikke uttrykkelig gitt kompetanse til å si noe om eiendomsretten, men der eiendeler eller inntekter som anføres å være en del av havnekassen overføres til kommunens alminnelige økonomi, har departementet kompetanse til å beslutte at dette ikke kan anses å være anvendelse av midlene «til havneformål». For å foreta denne vurderingen må departementet forutsetningsvis ta stilling til finansierings- og eiendomsrettsspørsmål.

Departementet mener at denne rettstilstanden bør videreføres, slik at departementet har kompetanse i tilfeller der det reises spørsmål om kommunen ulovlig overfører særlige havneinnretninger som er ervervet, eller anføres å være helt eller delvis ervervet, med havnekassens midler. Det er viktig at det føres kontroll med disse oppgjørene da konfliktene vil stå innenfor ett og samme rettssubjekt, kommunen, og det således er mindre hensiktsmessig for kommunen å søke assistanse fra advokat eller domstoler for å gå opp grensen.

Også saker hvor det er usikkerhet knyttet til anskaffelsen og finansieringen av en særlig havneinnretning, må etter dette være omfattet av departementets overprøvingsadgang, se formuleringen i § 48 annet ledd forutsetningsvis. Eventuell overprøving fra statens side er ikke avhengig av klage, men forutsetter at noen gjør oppmerksom på konflikten, for eksempel representanter for havnen.

17.5.5 Spørsmålet om adgang til å ta utbytte fra havnekapitalen

17.5.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Det foreslås i høringsnotatet at AS og IKS som helt eller delvis er etablert med havnekapitalen gis en adgang til å ta utbytte. Utbytteadgangen vil imidlertid være begrenset ved en særlig avsetningsplikt til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet.

Hovedregelen for den offentlige eier skal være at utbytte og andre inntekter fra havnekapitalens eierandeler skal tilbakeføres havnekapitalen. Det forslås at det i forskrift fastsettes nærmere regler om at den kommunale eier kan overføre deler av utbytte til fri disposisjon. Utbytteforskriften bør derfor stille opp en nærmere definert handlingsregel for utbytte. En slik ordning vil ikke berøre statsstøttereglene da det offentliges utbyttekrav vil være de samme som for en privat eier i en slik situasjon, med unntak av at det vil gjelde spesielle regler for bruken av deler av utbyttet.

Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om at offentlige havner i større grad bør åpnes for privat deltagelse, samt utsettes for større grad av konkurranse gjennom bl.a. bruk av prismekanismen. En viss adgang også for de offentlige eierne til å ta utbytte av overskuddet fra havnedriften, kan gi et økonomisk incentiv til å utvikle havnen. Samtidig må havnens økonomi sikres mot utilbørlig press som følge av at kommunens øvrige økonomi ofte er stram. Et annet hensyn som må ivaretas er

at havnens brukere bør vernes mot eiere som prioriterer kortsiktig gevinst.

17.5.5.2 Høringsinstansenes syn

En del høringsinstanser har uttalt seg særskilt om spørsmålet om adgang til utbytte, og disse uttalelsene fordeler seg jevnt mellom å støtte og ta avstand fra forslaget.

Justis- og politidepartementet er i utgangspunktet skeptisk til regler som innebærer at det for enkelte aksjeselskaper skal gjelde særlige regler om kapitalanvendelse og utbytte mv. som innebærer unntak fra aksjelovens regler.

Kystverket uttaler at et argument mot å gi kommunen rett til en del av utbyttet, er at kommunen da kan se på havnen som en inntektskilde og komme til å pålegge brukerne høyere betaling enn nødvendig. Dette gjelder særlig hvor det ikke er mulig å skape noen reell konkurranse mellom havnene på grunn av geografiske forhold. Kystverket mener likevel at utgangspunktet kan være at kommunen kan få en viss del av overskuddet i form at et utbytte for å oppfordre til en effektiv havnedrift i samsvar med departementets mål med revidert havne- og farvannslov.

Norges Rederiforbund og *Rederienes Landsforening* uttaler hver for seg at forslaget om en adgang for kommunene til å ta utbytte fra havnekassens selskaper etter visse avsetninger innebærer at kommunen og eventuelle private interesser vil være tjent med å utvikle havnen, og at forslaget er en fornuftig avveining mellom forkjellige interesser, noe som vil medføre effektive og rimelige havner.

KS uttaler at adgang til å ta utbytte fra havnekapitalen vil bero på hvordan havnene og havnedriften blir organisert. Blir havnedriften og eierskapet i større grad markedsbasert eller privat eiet, ser KS at utbytte kan være en konsekvens av dette. Men det må i tilfelle gjøres innenfor tydelige rammer, slik at det ikke går på bekostning av den langsiktige utviklingen av havnene. Ved videreføring av mye av dagens ordninger mht. eierskap og inntjening mv., tror KS det vil være en fordel om dagens regler for havnekapitalen i hovedsak består.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening mener det ikke bør gis anledning til å ta utbytte fra en havn som er organisert som IKS eller AS.

Dampskibsexpeditørernes forening (DEF) uttaler at det ikke bør være adgang til å ta utbytte fra forvaltningen av infrastruktur, og trekker sammenlikningen mot vei og bane hvor forvaltningen av infrastrukturen er gjenstand for bevilgninger. DEF mener derimot at selve driften av havn må ha som mål å være effektiv, kostnadsbesparende og gi økonomisk utbytte for operatører, hva enten det er private aktører, offentlige aktører eller slike i kombinasjon.

Ålesund kommune uttaler at privat eierskap i havnen betinger krav om utbytte til eierne. Dette vil sannsynligvis medføre at havnen også kommer i en skatteposisjon. En slik konsekvens vil uten tvil medføre høyere kostnader for brukerne.

17.5.5.3 Departementets vurdering

Departementet mener hovedregelen bør være at utbytte og andre inntekter inngår i havnekapitalen. Det bør imidlertid åpnes for en begrenset adgang til utdeling og utbytte også for eier av havnekapital, men etter regler fastsatt i forskrift.

En slik adgang kan gi eierkommunene et visst incentiv til å satse på og prioritere havnevirksomhet i sin kommuneplanlegging, og ellers når vedtak skal treffes. Utbytte til kommunen vil i praksis si at midlene overføres kommunen (kommunekassen) til fri disposisjon. Utbytteadgangen vil dermed kunne stimulere kommunene til å gi havnene bedre utviklingsmuligheter.

Fare for misbruk og tapping av havnekapitalen vil etter departementets vurdering motvirkes av at det må gjøres nødvendig avsetninger til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet før det kan utdeles utbytte. At utbytte er i samsvar med lovens vilkår vil også være gjenstand for kontroll gjennom revisjon.

En forskriftsfastsatt adgang til å ta utbytte som kan overføres kommunens alminnelige budsjetter, kan endres eller tilpasses når en har fått erfaring med utviklingen på området.

Et fortjenesteelement vil isolert sett kunne øke prisen på en tjeneste. Imidlertid er det grunn til å anta at de selskapene som etableres med havnekapitalen, og som fastsetter prisen på tjenestene på markedsmessig grunnlag, vil underlegges profesjonelle styrer med fokus på kostnadskontroll, forretningsstrategi og konkurransesituasjon. Dette kan presse prisene til fordel for havnebrukerne. Eventuelle uheldige utslag av dominerende markedsstilling bør håndteres gjennom det alminnelige konkurranseregelverket.

Det er vanskelig å trekke et rettslig skille mellom selskap som driver infrastrukturforvaltning og selskap med rene driftsoppgaver, uten å detaljstyre hva som skal være formålet med virksomheten. Departementet mener derfor at det må åpnes generelt for å ta utbytte, men som sagt etter nærmere regler og prosedyrer fastsatt i forskrift.

Departementet har videre kommet til at reglene om utbytte bør være selskapsnøytrale. Aksjeselskap, allmennaksjeselskap og interkommunale selskap vil være de mest aktuelle og sannsynligvis de mest hensiktsmessige selskapsformene for havnevirksomhet. En utbytteadgang som er knyttet utelukkende til disse selskapstypene, vil gjøre andre organisasjonsmodeller tilsvarende mindre attraktive. En fordel ved valg av AS og IKS er at begge selskapsformene er egnet til å isolere havnekapitalen mot økonomisk risiko gjennom reglene om ansvarsbegrensing. Departementet mener disse grunner ikke er så tungtveiende at de bør begrense den alminnelige organisasjonsfriheten. Det foreslås derfor at det kan foretas utdeling etter de alminnelige reglene i selskapslovgivning etter nærmere regler.

Når det åpnes for utdeling og utbytte fra havnevirksomhet, mener departementet samtidig at det er nødvendig med særlige krav til å foreta visse avsetninger til utvikling av havnen for å beskytte havnekapitalen.

Når det gjelder plikt til å betale skatter og avgifter, legger departementet til grunn at disse reglene følger den selskapsform som velges for organisering av havnevirksomheten.

17.5.6 Fritak fra reglene om havnekapital

17.5.6.1 Gjeldende rett

Det er ikke regler om fritak fra reglene om havnekapital i gjeldende rett.

17.5.6.2 Forslaget i høringsnotatet

Det foreslås i høringsnotatet at departementet kan gi tillatelse til «avvikling av havnekapitalen» dersom en havn legges ned eller havnevirksomheten vesentlig reduseres. Det skal gjøres en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle, og avgjørelsen skal forankres i en transportpolitisk og faglig vurdering av samferdsels- og næringsmessige konsekvenser av avviklingen.

Det foreslås en adgang til å stille vilkår for avvikling for å sikre at dette blir et målrettet styringsmiddel. Tillatelse kan da gis ved at verdier som tilhører havnekapitalen disponeres for bruk i havner, eller på en annen måte som kommer sjøtransporten til gode.

17.5.6.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene har generelt understreket behovet for en sterk beskyttelse av havnekapitalen. De som uttaler seg uttrykkelig om høringsnotatets utkast til § 7–8, synes ikke å være uenige i at det etableres en avviklingsadgang.

Norges Rederiforbund uttaler at bestemmelsen om avvikling av havn etter forbundets oppfatning er fornuftig og er enige i den foreslåtte ordlyden.

Justis- og politidepartementet synes å mene at rekkevidden av lovutkastet § 7–8 om tillatelse for å legge ned eller vesentlig redusere havnevirksomheten, kan synes usikker. Det stilles spørsmål ved hva som menes med «disponeres» i en slik sammenheng. Det pekes også på at «vesentlig» reduksjon av virksomheten vil være et uklart kriterium å forholde seg til, og det reises spørsmål om hvilke begrensninger som er ment å gjelde før havnevirksomheten reduseres på denne måten.

Dampskibsexpeditørernes forening (DEF) uttaler at det er viktig at midler fra havnekapitalen benyttes til re-investeringer med havneformål ved avvikling av havn. Det er ikke tilstrekkelig at slike midler benyttes til å fremme sjøverts ferdsel, da dette ikke er et klart havneformål. Gjenværende midler fra en nedlagt havn bør gå til videreutvikling av annen havn eller til utvikling av ny sentralhavn. Der kun deler av en havn avvikles må utgangspunkt etter DEFs mening være at midlene går til videreutvikling av gjenværende deler av samme havn.

Oslo havnestyre uttaler at det er svært viktig at regelverket utformes slik at eierkommunen ikke får et kommuneøkonomisk incentiv til å legge ned havnen for å kunne legge havnekapitalen inn i bykassen for finansiering av kommunens øvrige aktiviteter.

Kystverket uttaler at det anses realistisk og ønskelig å gjøre det mulig å omdisponere havnekapitalen der utviklingen og konkrete forhold tilsier det. Utfordringen ligger i å ikke etablere regelverk eller ordninger som inviterer til omgåelser. Det må klargjøres hva som skjer om departementet ikke godkjenner kommunens ønsker om avvikling.

Kystverket uttaler mer generelt om kapittel 7 i høringsnotatet at behovet for statlig styring og kontroll først og fremst gjør seg gjeldende i større trafikkhavner og til dels i næringsaktive fiskerihavner. Kystverket bruker i dag betydelig kapasitet på å behandle saker vedrørende bruk av havnekapitalen fra havner, som ut fra sin størrelse er av underordnet betydning for en effektiv og sikker sjøtransport. De legislative hensynene som taler for regulering av økonomiske forhold i kommunale havner slår etter Kystverkets syn ikke inn i forhold til fritidsbåthavner, småbåthavner og mindre kommunale havner med begrenset betydning for sjøtransportnæringen.

Kystverket mener at offentlige myndigheter må konsentrere seg om større og middelsstore havner og statlig utbygde fiskerihavner. Denne avgrensningen kan konkret gå mot de havner som faller inn under bestemmelsene i § 6–6 a). Dette gjelder også private havner. I den grad det er behov for at bestemmelser i kapittel 7 skal få anvendelse også i forhold til mindre kommunale havner, kan dette fastsettes særskilt. Subsidiært foreslås det at virkeområdet for kapittel 7 skal være havner som faller inn under definisjonen av havn i § 1–4, 1. ledd bokstav b i lovutkastet.

Kystverket uttaler videre at utkastet til § 7–4 vil medføre at om lag 200 kystkommuner som i dag ikke har havnedistrikt, ved lovens ikrafttredelse må skille økonomien rundt den offentlige havnedriften i kommunen fra den øvrige kommuneøkonomien. Kystverket stiller spørsmål ved om det er nødvendig å «lukke» økonomien inne i disse havnene.

17.5.6.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at forslaget i høringsnotatet om avvikling av havnekapitalen gis en mer generell utforming. I lovutkastet er opphør av reglene om havnekapitalen knyttet til en beslutning i kommunen om å legge ned eller vesentlig redusere havnevirksomheten. Selv om kommunen ønsker større frihet til omprioritere midlene som inngår i havnekapitalen, betyr ikke dette nødvendigvis at de vil legge ned eller nedjustere virksomheten i havnen.

Særlige regler om økonomiforvaltning i havnene kan medføre at noen kommuner beholder et havnetilbud som de ellers ville vurdert å endre, nedlegge eller nedskalere. Hvorvidt havnetilbudet i en kommune eller en region møter næringslivets behov og transportpolitiske målsettinger vil bl.a. avhenge av faktorer som havnens beliggenhet, tilknytning til vei- og bane, næringsaktivitet, kommunens ønsker og initiativ, og kommunens evne til å planlegge og samarbeide med omkringliggende kommuner.

Det er lite hensiktsmessig at kommuner med havner uten betydning i det samlede transportnettet, viderefører en havnevirksomhet det strengt tatt ikke er grunnlag for. Fritak fra reglene om havnekapitalen vil i slike tilfeller kunne bidra til en mer samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av ressursene.

Det er i dag en rekke havner med havnekasse som ikke har betydning for transporttilbudet utenfor vertskommunen. Selv om det ikke kan forsvares at disse havnene omfattes av reglene om havnekapital, mener departementet at det ikke bør gis et generelt fritak fra bestemmelsene om havnenes økonomiforvaltning.

Departementet tilrår i stedet at det foretas en styrt og målrettet avgrensning av hvilke havner som bør ha havnekapital. En slik «skritt for skritt» tilnærming gjennom søknader fra kommunene, kan gi mulighet for en gradvis tilpasning av den infrastrukturen som staten bør rette sine ressurser og oppmerksomhet mot. Prosessen bør baseres på kommunalt initiativ gjennom en ordning med søknad om fritak fra reglene om havnekapitalen.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det bør innføres en generell adgang til å søke om fritak fra reglene om havnekapitalen i den enkelte havn, uavhengig av kommunens intensjoner om videre drift, men slik at det som hovedregel skal stilles vilkår om at hele eller deler av havnekapitalen skal brukes til havnevirksomhet eller andre formål som fremmer sjøverts ferdsel. En slik fritaksregel vil kunne utløse lokale initiativ og stimulere til debatt rundt en havns plassering i det regionale og nasjonale transportnettverket.

Adgangen til å søke om fritak bør imidlertid ikke gjelde for havner som er trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor egen kommune. Dette er i samsvar med lovens formål og ivaretar nasjonale og regionale behov.

Fritak fra reglene om havnekapitalen vil i praksis bety at disse midlene blir en del av de alminnelige kommunebudsjettene. Imidlertid beskjæres dette utgangspunktet vesentlig av at det som hovedregel skal stilles vilkår om bruken av midlene. I havner som *ikke* har havnekapital må stat og kommune eventuelt påvirke uheldige nedleggelser mv. gjennom klage- og innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven, nasjonal planlegging, arealdisponering mv., eller ved at driften overtas av andre. Utviklingen av det samlede havnetilbudet må også vurderes innenfor rammene av økonomiske og politiske virkemidler gjennom for eksempel nasjonal transportplanlegging.

Departementet understreker at det ved søknadsbehandlingen må ses på hvilke utslag en eventuell omlegging, nedbygging eller avvikling av en havn vil få for den samlede miljøbelastningen, og for det generelle transporttilbudet i regionen.

Departementet mener derfor at miljøhensyn må vurderes ved avgjørelsen av om det skal gis fritak fra reglene om havnekapitalen, og om eventuelle vilkår kan avbøte uheldige konsekvenser. På denne måten søkes det å opprettholde et nettverk av havner, som ikke bare er effektive og rimelige, men som også samlet sett bidrar til å redusere miljøbelastninger fra transportsektoren.

Det foreslås lovfestet at det skal gjennomføres en høring av berørte organisasjoner og etater før vedtak treffes, særlig med tanke på hvilke vilkår som skal fastsettes.

Reglene om havnekapital bør etter departementets oppfatning ikke gjelde for de ca. 200 kystkommunene som ikke har havnekasse etter gjeldende lov, men som likevel har inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift, og som derfor vil omfattes av § 47. I disse havnene har kommunene funnet andre hensiktsmessige organisasjons- og finansieringsmodeller, og har formodentlig vurdert det som lite hensiktsmessig å opprette en havnekasse med de båndlegginger det innebærer for kommunen. Det er heller ingen av høringsinstansene som har pekt på behovet for å utvide antallet havner som bør omfattes av bestemmelsene om havnekapital. Departementet mener derfor at slike kommuner ikke bør omfattes, og foreslår å avgrense reglene om havnekapital mot havner som ikke har havnekasse etter gjeldende lov. Det vises i denne sammenheng til merknadene til § 44 i lovforslaget.

Det kan likevel være behov for en snever påleggshjemmel for tilfeller der utviklingen fører til at havner som ikke har havnekapital utvikles til viktige strategiske trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor kommunen. Dette blir slik sett motstykket til den fritakshjemmelen som er omtalt ovenfor.

18 Tilsyn

18.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har departementet ansvaret for tilsyn og kontroll med havner og farvann, herunder statens havne-, fyr- og lostjeneste etter § 5 første ledd.

Kommunen skal føre tilsyn med at kaianlegg, andre anlegg og havneinnretninger samt arealer er i forsvarlig stand, og at ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres etter § 16 annet ledd.

Det statlige tilsynet har i praksis vært meget begrenset på området for havne- og farvannsloven, når man ser bort fra tilsyn og annen oppfølging med regelverket knyttet til sikkerhet og terrorberedskap i havnene de senere årene. Dette regelverket har imidlertid medført at Kystverket har en viss tilstedeværelse i de havnene som er omfattet.

18.2 Forslaget i høringsnotatet

Det foreslås i høringsnotatet en generell myndighet til å føre tilsyn med overholdelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Reglene gir myndighetene et generelt virkemiddel til å foreta systematisk og regelmessig tilsyn, eller gjennomføre sporadisk tilsyn ved konkret mistanke om lovbrudd. Tilsynsreglene er et avgjørende ledd i avdekking av forhold som kan være i strid med regelverket, og som kan danne grunnlaget for oppfølging med adekvate reaksjoner. Oppfølging i form av forvaltningstiltak og eventuelle straffesanksjoner anses som nødvendig for å sikre etterlevelse av loven. I tillegg bør det satses på informative og pedagogiske virkemiddel.

Myndighet til å føre tilsyn med regelverk og forhold i farvannet foreslås i utgangspunktet delt mellom stat og kommune i tråd med ansvarsdelingen i høringsnotatets forslag til § 2–1, dog slik at en annen ordning kan følge av den enkelte bestemmelse. Dette innebærer at statens ansvar i første rekke er knyttet til hoved- og biled samt områder utenfor grunnlinjen.

Det foreslås videre at tilsyn med at havner og havnevirksomhet drives på en forsvarlig og hensiktsmessig måte legges til Kystverket. Oppfølgingen av regelverket om sikkerhet og terrorberedskap i havnene videreføres i Kystverkets regi, jf. utk. §§ 6–6 og 7–13.

For at tilsynet skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte, er det nødvendig at de som skal kontrolleres samarbeider fullt ut. Det foreslås derfor en adgang for myndighetene til å kreve medvirkning og bistand under tilsynet i form av plikt til å sikre uhindret atkomst til tilsynsobjektene, gi tilgang på opplysninger, dokumenter mv. Liknende bestemmelser finnes bl.a. i jernbaneloven og luftfartsloven.

Innholdet i det tilsyn som føres vil variere med behov, ressurser og hvilke bestemmelser det settes fokus på. Det kan særlig være aktuelt å foreta befaring av tiltak som har fått tillatelse under loven, herunder føre tilsyn med overholdelse av fastsatte vilkår. I mange tilfeller er det en forutsetning at tiltakshaver utfører egenkontroll. Selv om dette gjennomføres, kan det være behov for at relevant myndighet går igjennom rutiner og resultater som en etterkontroll.

Det er viktig at ikke økonomiske motiver avholder forvaltningen fra å gjennomføre det tilsyn som anses som nødvendig for å bidra til etterlevelse av loven. Det foreslås derfor en generell hjemmel for å kreve gebyrer for utgifter knyttet til kontrolltiltak og tilsyn. Liknende bestemmelser finnes jernbaneloven § 14, forurensningsloven § 52 a og skipssikkerhetsloven § 7–8.

18.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket ser et klart behov for en styrking av sin tilsynsfunksjon. I dag er omfanget av Kystverkets tilsyn med at regelverket og vedtak i medhold av dette blir overholdt svært begrenset. Det er ikke satt av særskilte ressurser til gjennomføring av tilsyn, og det finnes i realiteten ikke noe tilsynsapparat i Kystverket på dette området.

Kystverket ber om at det blir kommentert nærmere hva som legges i begrepet tilsyn, herunder tilsynsoppgavene som er tiltenkt Kystverket og virkemidlene som man får stilt til rådighet.

Kystverket mener det er lite hensiktmessig å kontrollere om havnene drives på en smart måte,

og mener tilsynet bør begrenses til en lovlighetskontroll.

Bergen og Omland havnevesen (BOH) uttaler at delegasjon av myndighet etter utk 7–13 til kommunene vil gi en uheldig «bukken til havresekken» situasjon. Tilsynsmyndigheten bør etter BOHs syn ligge på et høyere nivå enn på kommunenivå, både for å sikre likebehandling og for å sikre kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

Arbeidstilsynet gjør oppmerksom på at deres lovverk i hovedsak berører virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. I havner gjelder dette stort sett produksjons- og transportvirksomhet med dertil knyttet laste- og lossearbeid på kaier og brygger. Arbeidsmiljøloven regulerer sikkerheten til den landbaserte virksomheten. På dette området er det pr i dag et begrenset samarbeid mellom Arbeidstilsynet og Kystverket.

Justis- og politidepartementet fremhever at en evt. økning i antall politianmeldelser som følge av styrking av kommunenes tilsynsrolle vil innebære merarbeid for både politi- og påtalemyndighetene og domstolene, og uttaler:

> «I og med at kommunenes utgifter i fm. tilsyn, kontroll og saksbehandling skal kunne gebyrfinansieres, jf. forslaget til § 8–3, ser vi ikke bort i fra at kommunenes tilsynsrolle over tid vil styrkes. Det er i denne sammenhengen viktig at kommunene benytter hjemlene i lovforslagets kap. 10 til å treffe målrettede og avbalanserte forvaltningstiltak. Dette vil, sammen med forebyggende effekter av økt tilsynsaktivitet, kunne begrense antall anmeldelser og dermed politi- og påtalemyndighetenes og domstolenes ressursbruk.»

18.4 Departementets vurdering

Fiskeri- og kystdepartementet har kommet til at det er hensiktsmessig å samle alle bestemmelser om tilsyn i samme kapittel i loven. Departementet er enig med Kystverket i at tilsynet med havnene bør begrenses til om aktørene opptrer i samsvar med loven, og forskrifter og vedtak gitt i medhold av loven. Dette sikrer demokratisk kontroll med kravene som stilles til aktørene, og er for øvrig best i samsvar med hensynet til det kommunale selvstyret og den private eiendomsrett. Utk. § 7–13 foreslås derfor fjernet og innlemmet i de alminnelige reglene i kapittel 8.

Hvem som skal føre tilsyn med de ulike sider av loven og hvordan dette skal organiseres bør baseres på en målsetting om å oppnå mest mulig effektiv og kompetent kontroll på de områdene hvor loven vil kunne bli brutt, og tilsvarende effektiv oppfølging ved bruk av forvaltningstiltak. Departementet er enig i at hensynet til uavhengighet og behov for likebehandling av rettssubjekter på tvers av kommunegrensene kan ha en viss betydning for organiseringen.

Departementet mener at staten bør ha et overordnet ansvar for at tilsyn faktisk blir gjennomført, hvordan tilsynet blir organisert og hvordan brudd på lov og forskrifter følges opp. Samtidig er det klart at kommunene i mange tilfeller kan være nærmest til å utøve tilsyn både av hensyn til deres tilstedeværelse og lokalkunnskap, og for å imøtekomme lokale vurderinger og prioriteringer.

Det passer derfor ikke med et tilsynsregime for alle pliktregler som stilles opp i loven, og departementet mener det kan være behov for en grundigere vurdering av hvem som skal utøve tilsyn med de ulike sider.

Departementet har kommet til at utredning og etableringen av tilsynsfunksjonen bør avklares nærmere gjennom en dialog med Kystverket og representanter for kommunene. Departementet vil komme tilbake til en nærmere prosess hvor organisering, hvilke lov- og forskriftskrav som bør prioriteres samt behovet for ressurstilførsel vil inngå.

Det foreslås inntatt en hjemmel som legger til departementet å utpeke tilsynsmyndigheten (e) og gi nærmere regler for organiseringen av tilsynet i forskrift. En aktuell modell kan være statlig tilsyn på noen kjerneområder hvor hensynet til likhet, uavhengighet eller nautisk kompetanse tilsier det, kombinert med kommunalt tilsyn på andre områder. Departementet kan da vurdere hvilke områder det er nødvendig for staten å føre tilsyn med kommunens plikter.

Som følge av Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) som fulgte opp Tilsynsutvalgets anbefalinger i NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren,* ble det vedtatt et nytt kapittel 10A i kommuneloven med regler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Kommunelovens kapittel 10A skiller mellom aktørplikter og kommuneplikter, og gjelder i utgangspunktet bare for kommuneplikter. Et skille som også legges til grunn for tilsyn med på havne- og farvannslovens område.

Kommunelovens § 60 e gjelder likevel for både aktørplikter og kommuneplikter. Fylkesmannen skal samordne praktiske sider og bruk av de reaksjoner som han selv og sektormyndigheten ønsker benyttet mot en kommune eller fylkeskommune, jf. § 60 e.

Fylkesmannens samordningsrolle for bruk av reaksjoner etter § 60 e er begrenset til det rent prosessuelle. Det vil dermed fortsatt være ved-

kommende sektormyndighet som bestemmer om kommunens vedtak eller atferd er i strid med regelverket, og hvilke reaksjoner som skal benyttes. Tilsynsmyndigheter etter sektorlover får en plikt til å underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Dette betyr at Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket må underrette fylkesmannen der det skal føres tilsyn med kommunens plikter etter havne- og farvannsloven.

Aktørplikter er i henhold til Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-03/07 regler som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at tilsyn med havner og havnevirksomhet i alminnelighet må regnes for tilsyn med aktørplikter. Dette tilsynet gjelder som utgangspunkt så vel private som offentlige havner, jf. definisjon av havn i § 4. Tilsynet vil fortsatt ligge hos den eller de etater som departementet utpeker som tilsynsmyndighet. Utpekt tilsynsmyndighet etter havne- og farvannsloven er pliktig til å underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen, jf. kommunelovens § 60 e.

Havne- og farvannsloven inneholder også bestemmelser som pålegges kommunene (kommuneplikter) i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer. Disse vil som utgangspunkt følge reglene i kommuneloven kapittel 10 A. Det foreslås et særskilt ledd som regulerer dette.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A legger i utgangspunktet tilsynsmyndigheten til fylkesmannen der særloven ikke utpeker annen myndighet, jf. kommuneloven § 60 b. Det antas at dette tilsynet må føres i samarbeid med sektormyndigheten. Departementet kan imidlertid som følge av lovforslagets § 52 første ledd utpeke annen tilsynsmyndighet.

Tilsynet med kommuneplikter er begrenset til overprøving av om kommunens vedtak eller atferd er i overensstemmelse med lov eller vedtak i medhold av lov. Fylkesmannen eller den som departementet utpeker kan som ledd i tilsynsførselen gi kommunene pålegg om retting, men kan ikke bruke andre sanksjoner, for eksempel tvangsmulkt. Kommunene kan klage på vedtak om pålegg etter reglene i forvaltningsloven.

Departementet har vurdert hvilke kommuneplikter det bør føres tilsyn med. Det er i vurderingen lagt vekt på hensynene til rettssikkerhet for den enkelte, en bærekraftig utvikling og samfunnstrygghet, det kommunale selvstyret og en formålseffektiv offentlig ressursbruk. I de nærmere vurderinger er det gjort risiko- og sårbarhetsvurderinger (ROS) og kost-/nytte-analyser av bestemmelsene over.

Departementet har kommet til at det kun er de kommunale pliktene regulert i § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 annet ledd, § 48 første ledd og § 51 annet ledd som det vil kunne være aktuelt å føre tilsyn med, og foreslår hjemmelen begrenset til dette. Nedenfor følger en oppsummering av de viktigste momentene som er lagt til grunn i ROS-analysen.

§ 15 første ledd første punktum forplikter kommunen, når den er myndighet etter loven, til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. I ROS-analysen er det lagt til grunn at sannsynligheten for hendelser som følge av lovbrudd innen kommunens geografiske ansvarsområde er relativt liten. Konsekvensene av hendelser kan derimot være svært alvorlige, med potensielt store skader på materiell og personer. Departementet mener det er behov for en hjemmel for tilsyn med kommunen på dette området.

Når det gjelder § 40 tredje ledd, som forplikter kommunen å påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomhet er i forsvarlig stand, følger det av departementets ROS-vurdering at det saklige virkeområdet for denne plikten er relativt vid, og at det må antas at sannsynligheten for lovbrudd er stor. I tillegg er sannsynligheten for at ulykker med alvorlige følger, der alvorlige personskader og dødsfall potensielt kan forekomme, ansett som stor. Det finnes enkelte andre kontrollmekanismer på området, som vil kunne redusere risikoen. Departementets vurdering er likevel at statlig tilsyn vil ha en positiv effekt som overstiger kostnadene ved tilsynet.

§ 47 annet ledd setter opp en plikt for kommunen til å holde havnekapitalen atskilt fra kommunens øvrige midler. § 48 første ledd gir regler om at havnekapitalen ikke kan nyttes til annet enn havnevirksomhet, herunder drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling samt utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av loven her og tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder. I ROS-analysen har disse to bestemmelsene sammenfallende vurderinger. Ut fra erfaringer med havnekassen under gjeldende lov er det grunn til å tro at det forekommer brudd på reglene. Sannsynligheten for regelbrudd er i ROS-vurderingen ansett som forholdsvis stor og de økonomiske konsekvensene av regelbrudd kan være store. Kommunerevisjon antas å redusere risikoen for eventuelle brudd på bestemmelsen, men departementet

har kommet til at statlig tilsyn er nødvendig etter å ha lagt vekt på de relativt store økonomiske konsekvenser et brudd på reglene kan ha.

§ 51 annet ledd gir departementet hjemmel til å pålegge kommunen en plikt til drift og vedlikehold av statens moloer, kaier og andre havneinnretninger dersom kommunen tar disse i bruk. Dersom kommunen er pålagt en slik plikt, vil staten kunne føre tilsyn. I ROS-analysen er det lagt vekt på at skader på slike anlegg skjer jevnlig, og at kommunen ofte vegrer seg for å prioritere vedlikeholdet. Sannsynligheten for brudd på plikten anses derfor som stor. Konsekvensen av pliktbrudd vurderes videre som stor, da skader på fartøy, personer og andre gjenstander i havnen kan forekomme.

19 Inndrivelse av krav etter loven

19.1 Gjeldende rett

Etter § 25 i gjeldende lov kan myndighetene tilbakeholde fartøy eller nekte tollklarering inntil skyldig avgift er betalt eller sikkerhet er stilt. Myndighetene er videre gitt sjøpant i varene for betaling av avgifter knyttet til varen ved en henvisning til sjøloven §§ 61 til 64. Det er bestemt at havneavgiftene er tvangsgrunnlag for utlegg, og at det ved forsinket betaling skal svares forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven. For kystgebyret (§ 26) er det bestemt at reglene om inndrivelse gjelder så langt de passer, mens en tilsvarende henvisning tilsynelatende uten begrunnelse mangler for sikkerhetsgebyret som er hjemlet i § 24 nr. 6.

Etter § 32 har myndighetene panterett i kjøretøy, fartøy, vare eller annen gjenstand som fjernes, forvares eller berges på myndighetenes regning med hjemmel i § 20, og dette inkluderer både aksjoner og vrakfjerning. Det er bestemt at panteretten har fortrinnsrett foran alle andre fordringer etter bestemmelsene om sjøpanterett i sjøloven. Det er videre bestemt at dersom full dekning ikke oppnås gjennom panteretten, er eieren eller rederen ansvarlig for restbeløpet, med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 9. Tilsvarende gjelder ved fullbyrdelse etter § 20.

Etter sjøloven § 51 første ledd nr. 2 er «havne-, kanal- og andre vannveisavgifter og losavgifter» som retter seg mot skipets reder sikret ved sjøpanterett i skipet.

19.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det at reglene som skal sikre myndighetene en effektiv inndrivelse av krav etter loven, nærmere bestemt regler om tvangsgrunnlag for utlegg, sjøpant, forsinkelsesrente og legalpant samles i lovutkastets kapittel 9. I tillegg foreslås det at reder og agent skal være solidarisk ansvarlig og kunne avkreves sikkerhet for de offentlige gebyrer som fartøyene skal betale i forbindelse med et anløp.

Sjøtransport er i stor utstrekning en internasjonal næring og aktørene kan ofte ha tilknytning til ulike land. Inndrivelse av krav kan derfor til tider være krevende. I høringsutkastet foreslås dels forebyggende regler som kan bidra til at det blir unødvendig å gå til inndrivelse av ubetalte gebyrer i langt flere tilfeller, og dels er det ryddet opp i de muligheter myndighetene har til rådighet dersom de likevel må gå til det skritt å drive inn gebyrer.

I høringsnotatet foreslås det innført regler om solidarisk ansvar mellom reder og dennes agent samt regler om sikkerhetsstillelse for kystgebyr, sikkerhetsgebyr og anløpsgebyr. Agenten vil ofte ha sterkere tilknytning til Norge og myndighetene vil ved å holde denne solidarisk ansvarlig normalt ha minst en skyldner som oppholder seg eller har verdier i Norge å rette ubetalte gebyrkrav mot. Solidaransvar kan videre bidra til at agenten foretar en vurdering av reders betalingshistorikk før han påtar seg oppdrag, noe som kan virke preventivt.

Det foreslås videre at myndighetene kan kreve at rederen eller agenten stiller sikkerhet for betaling av gebyr. Dette vil være aktuelt der man står overfor rederi med dårlig betalingshistorikk. Kravet om sikkerhet kan stilles som vilkår i tillatelse til å benytte de tjenester gebyret skal dekke. Det mest praktiske er bruk av bankgaranti. Det er en forutsetning at ordningen praktiseres ikke-diskriminerende. Det er ikke ønskelig at sikkerhetsstillelse brukes som en alminnelig ordning, og man må fortsatt regne med å bli stilt overfor dårlige betalere. Erfaring med den gjeldende havne- og farvannsloven viser at det i noen utstrekning har vært uklart hvilke redskaper kommunene og Kystverket kan benytte seg av når skyldnere ikke betaler. I kap. 9 gis det derfor nå en samlet regulering av de virkemidler myndighetene har til rådighet. Disse kommer i tillegg til de alminnelige regler om inndrivelse av krav.

Behovet for å videreføre bestemmelsene i gjeldende lov § 25 om adgang til å «nekte tollklarering» og til å utøve tilbakeholdsrett i fartøy har vært vurdert, men er ikke foreslått videreført fordi bestemmelsene i praksis ikke har vært benyttet. Reglene om arrest i skip vil videre langt på vei tjene samme nytte, jf. nedenfor. Til gjengjeld er det tydeliggjort at alle offentlig krav etter loven er direkte tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav kan dermed tvangsinndrives ved utlegg uten at det må foreligge dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag for kravet.

Ved henvisning til sjøloven er det gitt regler om sjøpant for gebyrer som pådras i forbindelse med anløp (kystgebyr, sikkerhetsgebyr og anløpsgebyr). Sjøpant i kombinasjon med arrest har i flere saker vist seg å være en effektiv måte å inndrive krav på. Disse reglene fremkommer av tvangsfullbyrdelsesloven kap. 14 supplert med særlige regler i sjølovens kap. 4, merk særlig sjøl. § 91 første ledd bokstav d. Den offentlige kreditor med et pantesikret krav slipper å påvise en sikringsgrunn for å kreve arrest i skip, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 14–2. Vederlag som trer i stedet for avgifter i havnene vil ikke som havneavgiftene stå i noen særstilling med panterett etter sjøloven. Dette er en følge av at vederlagene er rent private krav.

Det foreslås også innført en særlig regel om at det skal betales forsinkelsesrente ved forsinket betaling av gebyr. Denne hjemmelen er nødvendig for å ilegge forsinkelsesrente utenfor formuerettens område, og legger et innledende moderat press på skyldnere, et press som vil vedvare og tilta i omfang ved unnlatt betaling.

I høringsnotatet foreslås en videreføring og presisering av reglene om panterett for myndighetenes krav som følge av direkte gjennomføring av tiltak etter loven. I tillegg foreslås en presisering om at myndighetenes krav som følge av tiltak mot fartøy i fare under lovens kap. 5 sikres panterett. Krav som følge av tiltak mot fartøy i fare vil for så vidt også være pantesikret etter gjeldene havne- og farvannslov, jf. særlig alternativet «berge» i § 20 og den vide definisjonen av dette begrepet i sjøloven § 441. Disse kravene er normalt en følge av innsats fra myndighetenes side som fører til at de verdier det stiftes pant i reddes eller sikres (for eksempel forebyggende slepebåtaksjoner eller heving av vrak). Det er derfor ikke urimelig at disse kravene stilles i en særstilling ved dekning, før andre krav.

Når det gjelder panterettens forhold til reglene om ansvarsbegrensning i sjøloven, er det meningen å videreføre gjeldende rett. Dersom myndighetene beslutter å ta ut verdien av pantet (for eksempel ved vrakheving) vil dette altså redusere restkravet som konkurrerer om forholdsmessig fordeling av ansvarsbegrensningssummen. Men myndighetene vil ikke ha en plikt til å utnytte panteretten av hensyn til de øvrige kreditorene.

19.3 Høringsinstansenes syn

Det er få uttalelser som gjelder forslagene på dette området, men noen høringsinstanser er bekymret for at overgangen til betaling av vederlag for tjenester, gir de offentlige havneeierne dårligere sikkerhet for sine krav enn etter gjeldende rett hvor alle havneavgifter er gitt legalpant (sjøpant) etter sjøloven § 51.

Norsk havneforbund og Norsk Havneforening uttaler at de slutter seg til forslaget om fri prising av de tjenester som havnen tilbyr, men på betingelse av at havnene fortsatt gis rettslig sikkerhet for inndriving av sine tilgodehavnede. Situasjonen må etter deres oppfatning ses i sammenheng med den plikt de offentlige havner har til å ta imot alle fartøy etter lovforslaget, noe som gjør at havnen ikke kan nekte fartøy anløp hvor det er mistanke om at fartøyet vil misligholde sine betalingsforpliktelser. Også det forhold at høringsforslaget legger opp til å avskaffe regelen om tilbakeholdsrett i fartøy beklages.

Tromsø havn viser til at havnene i en rekke tilfeller er nødt til – enten det følger av de faktiske forhold p.g.a. havnens funksjon som eneste alternative fasilitet, eller det følger en rettlig plikt – å ta imot fartøy. Det kan være fiskefartøyer som arresteres av Kystvakten, skip som søker nødhavn mv. Spesielt for førstnevnte er det erfaringsmessig slik at reder ikke er i stand til – eller uansett ikke villig til – å dekke havneutgiftene. Det foreslås på den bakgrunn at vederlag for slike «påtvungne» tjenester gis samme dekningsprivilegier som kystgebyr mv.

19.4 Departementets vurdering

Sjølovens § 51 lister opp de fordringene mot reder som lovgiver har funnet grunn til å gi en lovfestet prioritert dekning i skipet for, herunder havneavgiftene etter dagens lov. Lovforslaget innebærer at havneavgifter i alminnelighet erstattes av alminnelig betaling for tjenester på privatrettslig grunnlag, dog slik at disse kravene skal gå inn i havnekapitalen der havnen har havnekapital. Det opprettholdes en anløpsavgift for kostnader kommunen har ved å tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet i farledene og for offentlig myndighetsutøvelse i havnen og kommunens sjøområder.

Departementet mener det ikke er grunnlag for å gi vederlagskrav for havnetjenester prioritet foran andre krav mot rederen, noe som ville ha krevd en endring av sjøloven § 51. En slik endring ville ikke være i samsvar med bestemmelser i den

internasjonale konvensjon om sjøpant og pant i skip, som sjølovens § 51 bygger på. Så vel offentlige som private havne- og terminaleiere vil dermed måtte holde seg til de alminnelige inndrivelsesreglene ved manglende betaling for tjenester. Havner som gis tillatelse til innkreving av havneavgift i stedet for alminnelig prising etter unntaksbestemmelsen i lovforslaget § 42 sjette ledd, vil fremdeles være omfattet av sjølovens bestemmelser om sjøpant.

Lovforslagets §§ 23 til 25 legger til grunn at statens og kommunens avgifter og gebyrer til ulike utgifter i kommunale og statlige farleder dekkes av § 51 første ledd nr. 2. Departementet har vurdert om det er nødvendig å endre sjølovens § 51 første ledd nr. 2 for å presisere at sikkerhetsgebyret og kyst- og anløpsavgiften er omfattet, men er blitt stående ved at en slik endring ikke er nødvendig. Det legges vekt på at sjølovens ordlyd helt generelt innbefatter havne-, kanal- og *andre vannveisavgifter*. Anløpsavgiften vil reelt og formelt være en videreføring av *en* av de ulike avgiftsartene som regnes som havneavgift etter gjeldende lov. Sikkerhetsgebyret, som dekker statens utgifter til trafikksentralene, og kystavgiften, som dekker deler av statens utgifter til infrastruktur i farledene, vil måtte anses som *andre vannveisavgifter*.

Det bemerkes at det fortsatt vil være adgang til å kreve arrest i formuesgoder for manglende betaling av vederlag, men uten et forfalt pantekrav må fordringshaver nå påvise en sikringsgrunn. Dvs. at skyldnerens atferd gir grunn til å frykte at tvangsfullbyrdelse av kravet ellers enten vil bli forspilt eller vesentlig vanskeliggjort, eller må skje utenfor riket, se tvangsfullbyrdelsesloven § 14–2.

Tjenestetilbyder vil altså kunne benytte alminnelige inndrivelsesregler overfor ikke-betalere, herunder sikre krav ved å begjære arrest. I noen tilfeller vil det være en fordel at fartøy med dårlig betalingshistorikk får komme til havn, da det kan være andre norske kreditorer som ønsker å ta arrest. Videre er det ikke noe i veien for at tjenestetilbydere i havnen for eksempel krever forhåndsbetaling for å unngå tap, forutsatt at en slik ordning praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. Dette vil i så fall være en del av de forretningsvilkårene som tjenestetilbyder opererer med, jf. § 42. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å la mistanke om manglende betalingsevne eller betalingsvilje utgjøre et unntak fra mottaksplikten etter § 39.

Det har vært pekt på faren for at gamle «rustholker» blir liggende i havnen og pådrar havnen utgifter. Departementet bemerker at både kommune og stat vil kunne få panterett i fartøy, kjøretøy og andre gjenstander ved iverksetting av tiltak som nevnt i lovforslaget §§ 36 og 38. § 36 dekker bl.a. nødvendige tiltak der noen nytter eller etterlater fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander slik at det kan volde fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller for omgivelsene, og hvor den ansvarlige ikke etterkommer myndighetspålegg eller ikke er kjent.

20 Forvaltningstiltak og straffeansvar

20.1 Innledning. Forskjellige reaksjoner

Hvilke offentlige myndigheter som skal stå for håndheving av havne- og farvannsloven, er bl.a. et spørsmål om hvilke reaksjonsmidler som skal tas i bruk. Skal det anvendes straff, forutsetter dette at påtalemyndighetene og domstolene bringes inn. Andre reaksjonsformer kan administreres alene av fagmyndigheten på området.

Hvor sentral rolle politiet og påtalemyndigheten skal ha i håndhevingen, bør ses på bakgrunn av hvilke andre reaksjonsformer som vil stå til rådighet. Det vises generelt til sanksjonsutvalgets utredning, jf. NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring». En av utvalgets grunntanker er å vurdere avkriminalisering av en del overtredelser som nå er belagt med straff, fordi forvaltningstiltak, eventuelt også bruk av administrative sanksjoner, i mange tilfeller kan være tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av regelverket. Administrative tiltak vil også kunne effektivisere håndhevingen, da tiltakene er enklere og billigere å iverksette og dessuten normalt gir kortere tid mellom overtredelse og reaksjon.

I høringsforslaget legges det opp til at havne- og farvannsmyndighetene bør ha en sentral rolle når det gjelder håndheving av loven, og det gis anvisning på flere forvaltningstiltak som kan gi et effektivt og fleksibelt reaksjonsapparat: pålegg om retting og stansing, forelegg om plikt til å etterkomme påbud og forbud, tvangsfullbyrdelse, tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse.

Bruk av administrative sanksjoner (negative reaksjoner ilagt av fagmyndigheten som retter seg mot begåtte overtredelser og som hovedsakelig eller vesentlig har et pønalt formål) har vært vurdert innført, men er ikke funnet hensiktsmessig på dette tidspunkt, jf. nærmere omtale nedenfor under punkt 20.2.4. I høringsforslaget er videre behovet for straffesanksjonering vurdert for hver enkel pliktnorm med det utfall at bare brudd på bestemmelser som ivaretar visse sentrale hensyn er belagt med straff.

20.2 Forvaltningstiltak

20.2.1 Gjeldende rett

I gjeldende lov følger det av § 29 at dersom arbeid utføres eller det foretas bruk uten tillatelse eller i strid med loven, kan kommunen eller havnestyret eller den dette bemyndiger, kreve arbeidet stanset eller at bruken opphører. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.

Dersom det er utført arbeid i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven, kan det i samsvar med § 30 rettes et forelegg mot eier eller rettighetshaver med pålegg om at det ulovlig utførte skal fjernes eller rettes innen en frist. Forelegg kan også utferdiges mot den som ellers unnlater å etterkomme pålegg eller forbud. Det sentrale ved et forelegg er at dersom forelegget ikke angripes ved søksmål innen 30 dager, så har forelegget samme virkning som rettskraftig dom.

Blir pålegg i rettskraftig dom, eller likestilt forelegg, ikke etterkommet, kan kommunen eller havnestyret selv besørge de pålagte arbeider utført på eierens eller rederens regning i medhold av § 31.

Det er ikke gitt regler om tvangsmulkt, endring eller tilbakekall av tillatelser i gjeldende lov. Det er imidlertid en viss adgang til endring eller tilbakekall av tillatelser i medhold av forvaltningsloven § 35 og alminnelige forvaltningsrettslige regler.

20.2.2 Forslaget i høringsnotatet

20.2.2.1 Pålegg om retting og stansing

Havne- og farvannsloven har som et hovedformål å legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen sikker bruk av farvannet. Er en regel overtrådt, kan det være av stor sikkerhetsmessig betydning at det rettsstridige forhold stanses eller rettes.

For å sikre etterlevelse av bestemmelser i eller i medhold av loven foreslås det en generell mulighet til å gripe inn overfor rettsstridige forhold, ved pålegg om retting eller stansing. Dette er en mer generell hjemmel enn dagens regel om adgang til å kreve stansing. Det vises til liknende bestemmelser i vannressursloven § 59 og forurensningsloven § 7.

Det er ikke noen forutsetning for å kreve retting eller stansing at det er oppstått skade. Siden formålet med havne- og farvannsloven nettopp er å hindre skade, vil det normalt være fare for slik skade ved overtredelse. Bestemmelsen bør kunne brukes både mot private aktører og mot offentlige myndigheters overtredelser.

Havne- og farvannsloven suppleres av forvaltningsloven som innebærer at forhåndsvarsel i utgangspunktet skal gis, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd. Unntakene i § 16 tredje ledd vil likevel i de mest praktiske tilfellene kunne komme inn, og medføre at det ikke vil være aktuelt med forhåndsvarsel før pålegg om retting og stansing.

20.2.2.2 Forelegg og tvangsfullbyrdelse

I høringsnotatet foreslås det at foreleggsinstituttet i gjeldende havne- og farvannslov videreføres. Tilsvarende bestemmelser om forelegg og tvangsfullbyrdelse er gitt i plan- og bygningsloven § 114 og brannvernloven § 37.

Det sentrale ved et forelegg er at det får virkning som rettskraftig dom om det ikke angripes ved søksmål innen den frist bestemmelsen setter. Søksmålsbyrden legges dermed på den ansvarlige og forelegget kan tvangsfullbyrdes for den ansvarliges regning når fristen har gått ut. Dette er et meget effektivt virkemiddel mot forhold som er i strid med loven.

20.2.2.3 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt skal legge et oppfyllelsespress på den ansvarlige ved forsømmelse av plikter som følger av lov, forskrift eller av pålegg fra myndighetene. Den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller pålegg, skal betale et beløp til det offentlige frem til pålegget er etterkommet. Det kan dreie seg om en løpende mulkt eller et engangsbeløp.

Bestemmelser om tvangsmulkt finnes bl.a. i plan- og bygningsloven § 116a, forurensningsloven § 73, vannressursloven § 60.

Erfaringene, særlig med forurensningsloven, har vist at en bestemmelse om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av bestemmelser i loven. I høringsnotat foreslås det inntatt en tilsvarende hjemmel.

20.2.2.4 Endring og tilbakekall av tillatelse

I høringsnotatet pekes det på at forskjellige forhold kan medføre et behov for å endre eller tilbakekalle en tillatelse helt eller delvis etter at den er gitt. Kunnskapsgrunnlaget kan ha blitt forbedret, skadevirkningene ved tiltaket kan ha blitt mer omfattende enn antatt eller de faktiske forhold i farvannet kan ha endret seg, f.eks. det samlede trafikkbildet.

Flere lover inneholder særlige regler om omgjøring, se vannressursloven § 28, vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3, forurensningsloven § 18 og energiloven § 7–4.

Ulykker i farvannet kan få store konsekvenser i form av skade på liv og helse, eller alvorlige skadevirkninger på miljøet. Farvannene er videre en viktig ressurs for samfunnet i bredere økonomisk sammenheng, både som transportåre for sjøtransporten og for annen aktivitet. Samtidig går utviklingen forholdsvis raskt i retning av mer konkurranse på bruk og utnyttelse av sjøområdene, bl.a. ved større og hurtigere fartøy, fremvekst av nye næringer og fritidsaktiviteter som følge av økende velstandsnivå. Disse forhold gjør at staten bør ha forholdsvis vid adgang til å styre aktivitetene i farvannene gjennom omgjøringsregler.

Utrykkelige regler gjør det enklere for alle aktører å forutse sin rettsstilling enn om omgjøringsadgangen skal utledes av uskrevne prinsipper. I høringsforslaget er det gitt en selvstendig hjemmel for omgjøring knyttet til tre ulike situasjoner: hensynet til sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet tilsier en omgjøring, sentrale forutsetninger for tillatelsen har endret seg vesentlig, eller det foreligger grove eller gjentatte brudd på tillatelsen eller bestemmelser i loven. Det følger av forslaget at det må tas hensyn til de ulemper som tiltakshaver påføres ved endring eller tilbakekall. Dette gjelder både med hensyn til hvorvidt det skal treffes et vedtak og hva endringsvedtaket skal gå ut på.

Endring og tilbakekall av tillatelse eller godkjennelse kan alternativt gjøres tidsbegrenset eller betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Det er dessuten gitt adgang til å fastsette vilkår i tillatelsen om tidsbegrensing, herunder revisjon av tillatelsens innhold etter en viss tid. Bruk av slike vilkår i tillatelsen kan vurderes der det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen, noe som gir tiltakshaver klare rammer for sine forventninger.

20.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket mener at forvaltningskjønnet etter bestemmelsen om endring og tilbakekall av tillatelse er vidt. Dette kan medføre uforutsigbarhet for tiltakshaver. Kystverket viser til et eksempel på at vilkår om senere flytting eller fjerning av tiltaket har medført problemer for tiltakshaver med hen-

syn til finansiering av tiltaket. Kystverket mener videre at angivelsen av interesseavveiningen er upresis, idet den ikke sier noe om hvem fordelene og ulempene skal ramme for at det skal kunne tillegges vekt etter loven. Kystverket foreslår at uttrykket «fordeler» tas bort som er dekket av lovens formål.

20.2.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder i hovedsak de forslag til forvaltningstiltak som følger av høringsforslaget, jf. beskrivelsen foran. Reglene om endring eller tilbakekall av tillatelse foreslås styrket ved enkelte innstramninger og presiseringer.

Reglene om omgjøring som følge av klage fra klageberettiget innen visse frister følger av forvaltningsloven. I lovforslaget er det gitt regler som gir forvaltningen kompetanse til å endre og tilbakekalle vedtak om tillatelser, selv om det ikke er klaget eller klagereglene ikke kommer til anvendelse (omgjøring uten klage). Reglene suppleres av alminnelige regler om det samme i forvaltningsloven og ulovfestet rett.

Departementet har kommet til at lovutkastet som ble sendt på høring gir forvaltningen en for vidtgående kompetanse til å endre eller tilbakekalle tillatelser, og at de utrykk som er valgt gir reglene en uklar rekkevidde. Typisk for tilsvarende bestemmelser i annet lovverk er at innehaveren av tillatelse er beskyttet mot omgjøringer av tillatelsen fra forvaltningens side som følge av nye omstendigheter, gjennom et krav om at det må foreligge «vesentlige hensyn» før omgjøring kan bli aktuelt, eller at omgjøring er begrenset til fastsettelse av nye vilkår som ikke «påfører innehaver en urimelig kostnad». Et vesentlighetskrav gjenfinnes også i de ulovfestede reglene om omgjøring.

Departementet vil presisere at endring eller tilbakekall ved hjelp av lovbestemte regler i mange tilfeller kan unngås. Det kan i stedet inntas vilkår i det opprinnelige vedtaket som sikrer forvaltningen en rett til å vurdere behovet for endring av innholdet i en tillatelse i lys av utviklingen, for eksempel gjennom vilkår om revisjon av tillatelsen etter en viss tid, dersom visse forutsetninger inntreffer, eller ved å tidsbegrense tillatelsens varighet. Slike vilkår bør vurderes på områder hvor utviklingen er særlig dynamisk eller usikker, men da bør også partens synspunkter på behov for forutberegnelighet vurderes.

I noen tilfeller vil forvaltningen ikke kunne være tilstrekkelig forutseende, eller vurderinger som er gjort kan vise seg å slå feil. Der det foreligger endrede omstendigheter, enten dette er nye faktiske forhold (som endringer i strømforhold, trafikkbilde etc.), eller det er eksisterende forhold som er basert på uriktige eller bristende forutsetninger, vil det kunne oppstå et behov for å endre vilkår i tillatelsen eller å tilbakekalle denne. Når lovens hensyn, og under tiden også bredere samfunnsmessige hensyn er tungtveiende, bør det etter departementets vurdering være en lovhjemlet adgang til å omgjøre tillatelsen.

Selv om fastsettelse av nye eller skjerpede vilkår vil kunne være belastende for en tiltakshaver, bygger departementet på at det som utgangspunkt er mer tyngende å måtte finne seg i tilbakekall av en tillatelse. Det foreslås derfor at det synliggjøres at man som hovedregel skal vurdere bruk av nye eller andre vilkår der det foreligger et endringsbehov. Dersom det er «nødvendig», kan det imidlertid vurderes tilbakekall av hele eller deler av tillatelsen. Slike tilbakekall bør vurderes for en periode (tidsbegrenset) dersom det kan foretas utbedringer, endringer eller iverksettes nye tiltak som vil avhjelpe situasjonen.

Det bør som et utgangspunkt være adgang til å endre eller tilbakekalle en tillatelse basert på endrede omstendigheter der det viser seg at «sikkerheten eller fremkommeligheten i havner eller farvann blir vesentlig dårligere enn det som var ventet da tillatelsen ble gitt», jf. § 61. Endringsbehovet kan etter forslaget skyldes både nye faktiske omstendigheter og nye vurderinger av gamle omstendigheter. Utgangspunktet bør være at uheldige virkninger av tiltaket som er kjent på vedtakstidspunktet må møtes med avslag eller bruk av vilkår, og at innehaver av tillatelse kan innrette seg i tillitt til at de virkninger som oppstår tolereres. Det bør likevel i visse tilfelle være adgang til å endre, skjerpe eller tilføye nye vilkår også uten at det foreligger endrede omstendigheter.

Der tillatelsen medfører skader eller ulemper for sikkerheten eller fremkommeligheten, som var kjent ved tildelingen av tillatelsen, men som viser seg å kunne reduseres «uten nevneverdig kostnad» for innehaver av tillatelsen, bør det kunne stilles nye vilkår eller skjerpede vilkår. En slik regel kan også tilgodese potensielle tiltakshavere ved at forvaltningen kan godta mindre omfattende utredninger eller klargjøring av virkninger, dersom den har en viss fleksibilitet i forhold til å stille nye vilkår.

Forurensningsloven gir eksempel på omgjøringsalternativ til gunst for innehaveren av tillatelse, bl.a. for å klargjøre forholdet til tredjemenn som kan være tilgodesett ved vilkår som er stilt. Departementet har blitt stående ved at behov for å omgjøre tillatelser til gunst for innehaver bør følge

de alminnelige reglene om dette i forvaltningsloven og ulovfestet rett, jf. nærmere nedenfor.

Departementet er videre enig i høringsforslaget om en adgang til å endre eller tilbakekalle tillatelse der innehaveren av tillatelse grovt eller gjentatte ganger har brutt bestemmelser i eller i medhold av loven. En slik adgang må benyttes med varsomhet og under hensyn til at endring eller tilbakekall ikke skal få karakter av en administrativ sanksjon (med vesentlig eller hovedsaklig pønalt formål). Det er derfor et vilkår at det foreligger grove eller gjentatte brudd på bestemmelse gitt i medhold av loven uten hensyn til skyldgraden hos innehaver av tillatelse. Anvendelsen knyttes til en objektiv vurdering av overtredelsen samt til en vurdering av om det er nødvendig å bruke forvaltningstiltaket preventivt for forhindre at sentrale hensyn under loven blir skadelidende ved nye overtredelser.

Behov for endring eller tilbakekall vil ofte kunne foreligge der innehaveren av en tillatelse gjør seg skyldig i vedvarende brudd mot loven eller vedtak i medhold av loven (en lovstridig tilstand). Omgjøring bør i slike tilfeller kunne knyttes direkte til manglende etterlevelse av pålegg om retting eller stansing.

Loven bør ikke avskjære omgjøringsreglene slik disse til enhver tid er etter forvaltningsloven og ulovfestet rett.

Både ved spørsmålet om forvaltningen skal kalle tilbake en tillatelse eller i stedet endre, skjerpe eller tilføye vilkår, og ved spørsmålet om hvilke vilkår som skal velges, må det tas hensyn til det økonomiske tap og de ulemper som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordeler og ulemper som endringen eller tilbakekallingen for øvrig vil medføre. Med andre ord fremgår lovens terskler for revisjon av de gjennomgåtte alternativer, mens hvorvidt kompetansen skal benyttes og virkemidlene for forbedring er underkastet en bredere avveining hvor fordeler og ulemper for tredjepersoner eller samfunnet ellers skal medtas, og hvor hensynet til kostnader og ulemper for innehaveren av tillatelse alltid skal vurderes.

20.3 Straff

20.3.1 Gjeldende rett

De handlinger og unnlatelser som er belagt med straff under gjeldende lov er særskilt regnet opp i § 28. Loven rammer den som utfører eller lar utføre arbeid eller handling uten nødvendige tillatelser etter loven, den som overtrer særskilt pålegg av offentlig myndighet etter § 18 tredje ledd dersom han skriftlig gjøres oppmerksom på at straffansvar kan inntre om han ikke etterkommer pålegget, den som overtrer lokale forskrifter etter § 16 og § 17 sjette ledd, jf. § 10 første ledd, såfremt bestemmelsen er inntatt i oversikt som nevnt i § 10 annet ledd, den som overtrer vedtak etter kap. II og den som unndrar seg betaling av gyldig vedtatte havneavgifter. Overtredelse av vedtak etter kap. II innbefatter alle de sentrale forskriftene om trafikkregulering, navigasjonsinstallasjoner, tekniske krav til kaianlegg mv. samt ulike forskrifter gitt av departementet (§ 11). En rekke av forskriftene gir anvisning på straff for forsettelig eller uaktsom overtredelse med henvisning til § 28. Det varierer hvorvidt det er gjort en individuell vurdering av straffverdigheten av pliktnormene i slike forskrifter.

Medvirkning er ikke nevnt særskilt, og det vil derfor i utgangspunktet bero på en tolkning av gjerningsbeskrivelsen hvorvidt en bestemt medvirkningshandling er omfattet.

Etter gjeldende lov, er den alminnelige strafferammen begrenset til bøter. Unntak gjelder for den som forsettlig eller uaktsomt hindrer tjenestemann i utførelse av myndighet etter § 20 (ved direkte gjennomføring av pålegg mv.) eller nekter å etterkomme pålegg i den forbindelse. Slike forhold kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder.

Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Ved Ot.prp. nr. 59 (1987–1988) ble skyldkravet senket fra grov til simpel uaktsomhet. Departementets begrunnelse var at dette ville bringe loven i samsvar med «den alminnelige ordning i særlovgivningen ellers» og at «om straffebestemmelsen i § 28 skal fylle sitt formål, må også den uaktsomme overtredelse rammes».

Bestemmelser i havne- og farvannsloven gjelder bare for så vidt overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser.

20.3.2 Forslaget i høringsnotatet

20.3.2.1 Innledning

Det grunnleggende formålet med straff er å hindre uønsket atferd og å styre borgernes atferd i ønsket retning.

I høringsnotatet drøftes hvilke handlinger og unnlatelser (heretter for enkelhets skyld handlinger) som bør kriminaliseres/avkriminaliseres under havne- og farvannsloven, skyldkrav, hva strafferammen bør være og spørsmål knyttet til medvirkning og forsøk. Gjeldende regler om straff i havne- og farvannsloven er vurdert opp mot utredninger og utviklingen generelt, og de anbefalinger som

gjøres av sanksjonsutvalget. Det vises særlig til kap. 10 i utvalgets utredning som gjennomgår bruk av straff og administrative sanksjoner i spesiallovgivningen. Om kriminalisering generelt vises til straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4) kap. 4 med videre henvisninger.

Sanksjonsutvalget legger til grunn at bruk av straff i særlovgivningen bør reduseres og peker særlig på fem forhold som bør overveies nøye av lovgiver ved spørsmål om kriminalisering: Det grunnleggende spørsmål er om en sanksjon er *nødvendig* for å sikre etterlevelse av loven, og om denne sanksjonen i så fall trenger å være straff. Videre pekes det på at det normalt ikke er nødvendig å bruke straff dersom tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås ved *subsidiære* virkemiddel. De *interesser* straffebestemmelsen skal beskytte bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruken av straff. Straff bør normalt bare brukes overfor *alvorlige* overtredelser. Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det endelig være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen *håndhevet*.

Ny straffelov ble vedtatt ved lov 20. mai 2005 nr. 28, men er pt. ikke trådt i kraft. I forarbeidene, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om ny straffelov, tas det for spørsmålet om kriminalisering, utgangspunkt i det såkalte skadefølgeprinsippet; Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. Atferd bør ikke gjøres straffbar bare fordi et flertall ikke liker den. I tillegg oppstilles det to andre generelle kriterier: straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige, og straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.

20.3.2.2 Behovet for straff under havne- og farvannsloven

Ved vurderingen av behovet for straff, tas det i høringsnotatet utgangspunkt i de ovennevnte synspunkter, og det legges vekt på å vurdere oppfølging av de nevnte anbefalingene.

Innledningsvis presiseres det i høringsnotatet at det for tiden ikke er aktuelt å innføre regler om administrative sanksjoner i utkastet til ny havne- og farvannslov. Straff er følgelig den eneste formelle sanksjon fra det offentliges side ved overtredelse av havne- og farvannsloven. Dette legger visse begrensninger på mulighetene for å nyansere sanksjonene under loven idet valget står mellom å strafflegge/opprettholde straffbarhet eller gjøre handlinger straffrie/avkriminalisere.

En viss nyansering av straffbarheten kan imidlertid oppnås ved å heve terskelen for visse handlinger slik at kun *vesentlige* overtredelser rammes, eller ved for eksempel å heve skyldkravet. Slik nyansering av straffbarheten finnes i verdipapirhandelloven § 14–3, skipssikkerhetsloven kap. 10 og forslag til naturmangfoldlov § 73.

I høringsnotatet er det konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å reservere straff for de vesentlige overtredelser, men at enhver overtredelse bør rammes av straffebestemmelsene. Begrunnelsen er at de bestemmelser i loven som skal straffesanksjoneres i all hovedsak skal beskytte liv, helse, miljø eller materielle verdier. Det er av gjennomgående stor betydning at bestemmelsene følges og at det markeres en nulltoleranse overfor overtredelser. Når det ikke innføres bestemmelser om administrative sanksjoner, har man heller ikke mulighet til å reservere straff for de vesentlige overtredelser, og la øvrige ikke-vesentlige overtredelser rammes av for eksempel overtredelsesgebyr.

I høringsnotatet er det gjort rede for spørsmålet om kriminalisering/avkriminalisering i tråd med de føringer som er gitt for å sikre etterlevelse av loven, sett i sammenheng med at det innføres nye pliktnormer og forvaltningstiltak som tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelser.

Med utgangspunkt i skadefølgeprinsippet og prinsipper for kriminalisering, tilsier dette at pliktnormer hvor det ikke er behov for å benytte straff som virkemiddel, kan skilles ut.

Som et utgangspunkt legges det til grunn at det bør trekkes en grense mellom overtredelser som innebærer en krenkelse av sentrale interesser som loven skal verne, og handlingstyper som kan karakteriseres som formalovertredelser. Formalovertredelser bør normalt ikke straffesanksjoneres. Som eksempel nevnes at reglene om meldeplikt med hjemmel i utkast § 3–11 ikke uten videre trenger å belegges med straff for å sikre etterlevelse.

Brudd på bestemmelser som knytter seg til sikkerhet, fremkommelighet og sikker bruk av farvannet kan imidlertid lett føre til tap av liv, personskader eller miljøskade. Beskyttelse av disse interesser er vurdert å være så tungtveiende at det forsvarer bruk av straff for å motvirke eller redusere overtredelser.

For bestemmelser som utelukkende retter seg mot ivaretakelse av materielle verdier er det ikke gitt at straff er en nødvendig og hensiktsmessig sanksjon. Imidlertid vil vern av materielle verdier etter loven ofte bare være en av flere verdier som

skal vernes ved en pliktnorm, og det er normalt ikke mulig å behandle beskyttelse av slike verdier på en annen måte.

Andre regler tar sikte på å verne mer generelle samfunnsmessige målsettinger som å fremme sjøtransporten, skape verdier langs kysten, legge til rette for effektiv havnevirksomhet for å dekke samfunnets, næringslivets eller fiskerienes behov, eller sikre en optimal fordeling mellom brukerne av kystsonen. Dette er viktige fellesverdier. Straff er likevel generelt vurdert å være et mindre egnet virkemiddel ved brudd på bestemmelser som skal verne disse verdiene under havne- og farvannsloven. Dette gjelder bl.a. for de fleste av de alminnelige regler for havner i kap. 6 og reglene i kap. 7 som gjelder for havnevirksomheten.

20.3.2.3 Nærmere om skyldkravet

Gjeldende havne- og farvannslov rammer forsettelig og simpel uaktsom overtredelse. I NOU 2002: 4 «Om ny straffelov» fremholdes det på s. 87 at skyldkravet i straffebestemmelser som den klare hovedregel bør være forsett. Uaktsomhetsansvar krever etter kommisjonens syn en særlig begrunnelse, og bør bare oppstilles etter en grundig vurdering av behovet for å ramme uaktsomme overtredelser. I den grad det er nødvendig med uaktsomhetsansvar bør det primært være et krav om grov uaktsomhet. Simpel uaktsomhet kan være nødvendig og rimelig på livsområder hvor feil eller forsømmelser kan få alvorlige skadefølger. Imidlertid oppfordres det til at lovgiver ved særlovgivningen vurderer behovet for å ramme simpel uaktsomhet konkret.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) fremholdes det på s. 115 som naturlig at grov uaktsomhet er den primære graden av uaktsomhet. Dette bidrar til at handlinger ikke kriminaliseres i større grad enn nødvendig, og at straff bare brukes på de mest klanderverdige, samfunnsskadelige handlingene. Det uttales på samme sted at betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt ikke må overdrives. Det bør fortsatt være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med simpel uaktsomhet.

I høringsnotatet tas det utgangspunkt i at man i Ot.prp. nr. 59 (1987–1988) fant grunn til å senke skyldkravet i havne- og farvannsloven fra grov til simpel uaktsomhet for at straffebestemmelsen skulle «fylle sitt formål». Det ble bl.a. vist til at den uaktsomme overtredelse av tilsvarende bestemmelser i særlovgivningen vil være straffbar (f.eks. plan- og bygningsloven og veitrafikkloven). I tråd med de anbefalinger som er gitt over er det i høringsnotatet vurdert om det for enkelte av pliktnormene som stilles opp bør settes en nedre grense for straffbar skyld ved grov uaktsomhet, for å reservere straff for de mer alvorlige og samfunnsskadelige handlinger.

Uaktsomhet er definert i straffeloven 2005 § 23 annet ledd som grov dersom «handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse». Definisjonen er en videreføring av gjeldende rett med visse nyanser, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 426, andre spalte øverst. Paragrafen vil, når den trer i kraft, også gjelde for straffebud i spesiallovgivningen, jf. straffeloven 2005 § 1.

I høringsnotatet konkluderes det med at også simpel uaktsom overtredelse av bestemmelsene i havne- og farvannsloven bør kunne rammes med straff. En viktig del av begrunnelsen er at overtredelse av mange av de handlingsplikter og unnlatelsesplikter som er oppstilt i eller i medhold av loven, innebærer fare for alvorlige skadefølger. Når feil eller forsømmelser kan få alvorlige skadefølger, er det av betydning at straffebudet ikke bare kan ramme mer kvalifisert eller grov tilsidesettelse av pliktnormen. Det kan da være grunn til å kreve en særlig aktpågivenhet og varsomhet. Dette antas også å ha en viss signaleffekt.

Det vises i høringsnotatet til at når det oppstilles krav om en bestemt atferd i farvannet, er det av avgjørende betydning at det utvises alminnelig aktsomhet (kap. 3). Det samme gjelder pliktnormer knyttet til etablering og bruk av tiltak og navigasjonsinnretninger mv. med bestemte virkninger for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet, og krav som stilles til slike tiltak (kap. 4), og ikke minst pliktnormer som knytter seg til å nytte eller å etterlate fartøy, kjøretøy eller annen gjenstand slik at det kan volde «fare eller skade for ferdsel til sjøs eller for omgivelsene».

Ved valget av simpel uaktsomhet som nedre skyldform, legges det også en viss vekt på at det etter høringsforslaget ikke vil være andre sanksjoner som ved et pønalt element bidrar til å forebygge uaktsomme overtredelser.

Det legges videre til grunn at de krav som stilles til aktsomheten må avpasses i forhold til de interesser som søkes vernet ved en pliktnorm. Med andre ord vil grensen for når en atferd ikke lenger er aktsom kunne variere i forhold til både de verdier som skal beskyttes og arten og graden av risiko som truer disse. Det er dermed ikke slik at enhver feil eller forglemmelse i forhold til en pliktnorm er å anse som uaktsom.

Det er videre vurdert om den nedre grense for den subjektive skyld bør heves til grov uaktsomhet ved noen av de regler som er oppstilt i høringsut-

kastet kap. 6. Reglene har gjennomgående til formål å legge til rette for sikker og effektiv havnevirksomhet. Bestemmelser i medhold av dette kapittelet vil i hovedsak rette seg mot eiere av havner eller havneterminaler, og krever en viss aktivitet for å sikre etterlevelse. Det vil ofte være upraktisk med forsettelig eller grov uaktsom overtredelse av slike påbud. Det antas at den mest praktiske form for overtredelse er manglende eller uforsvarlige rutiner for oppfølging av forskrifter eller manglende aktpågivenhet fra de ansvarlige personer eller organer i havnen. Oppdemming for denne typen systemsvikt og unnfallenhet hos de ansvarlige eiere mv., tilsier at et krav om aktsomhet er det mest effektive virkemiddelet. Under kap. 7 er det kun havnereglementet som skal kunne straffesanksjoneres. Dette bør på samme måte som ordensforskrifter i farvannet etter utkast § 3–3 kunne rammes ved simpel uaktsom overtredelse.

At simpel uaktsom overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av havne- og farvannsloven vil kunne rammes med straff, er ikke ansett å være til hinder for at terskelen for straffbar skyld heves i enkelte forskrifter eller i forhold til enkelte pliktnormer. Loven er i hovedsak en fullmaktslov, og de fleste påbud og forbud vil fremgå av forskrift.

20.3.2.4 Nærmere om strafferamme

Ved fastlegging av den alminnelige strafferammen er det i høringsnotatet lagt vekt på de verdier som havne- og farvannsloven skal verne om, samtidig som det sørges for at den rammen som velges gir handlingsrom for å straffe alt fra de bagatellmessige overtredelser til de mer grove overtredelser. Samtidig kan det være behov for en strengere strafferamme når det foreligger grov overtredelse. Slik gir man domstolene en mulighet for å ilegge nyanserte reaksjoner.

Havne- og farvannsloven danner sammen med andre regler som stiller krav til skip og deres opptreden i farvannet et rammeverk for sikkerhet til sjøs, både for de sjøfarende selv og omgivelsene. I tillegg til den tradisjonelle sjøsikkerhet, kommer det regelverket som pålegger havnen plikter til å sørge for beskyttelse mot terrorhandlinger, andre forsettelige ulovlige handlinger mot havnen, eller fartøy i havnen. På denne bakgrunnen er den alminnelige strafferammen i høringsforslaget foreslått til 3 måneder, og utvidet til fengsel inntil 2 år ved grove overtredelser.

I tillegg er det lagt vekt på at strafferammen ikke er i godt samsvar med tilsvarende overtredelser av pliktnormer det er naturlig å sammenlikne med.

20.3.2.5 Nærmere om medvirkning til overtredelse og foretaksstraff

Mange straffebud, både i straffeloven og i særlovgivningen, har et tillegg om at «medvirkning straffes på samme måte» eller liknende. Etter gjeldende havne- og farvannslov er ikke spørsmålet om medvirkning skal rammes adressert i loven, og det beror på en tolkning av hver enkelt pliktnorm hvilke handlinger og unnlatelser som omfattes av gjerningsbeskrivelsen.

I ny straffelov – alminnelig del – lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff er det vedtatt at «et straffebud rammer også den som medvirker til at straffebudet brytes, når ikke annet er bestemt». Bestemmelsene vil imidlertid først bli satt i kraft sammen med den spesielle delen. Dette vil trolig tidligst skje i 2009.

Konsekvensen av at det lovfestes en generell medvirkningsbestemmelse i ny straffelov er at det må vurderes om det skal gjøres unntak i loven dersom det *ikke* er ønskelig å ramme medvirkning eller dersom bare *visse* former for medvirkning skal rammes.

I høringsnotatet er det vurdert at medvirkning på området for havne- og farvannsloven bør være straffbart. Medvirkning til overtredelse på dette området er normalt straffverdig, og bidragene til selve gjerningsbeskrivelsen kan variere. Siden den nye straffeloven tidligst er ventet å tre i kraft i 2009, er det behov for å lovfeste et særlig medvirkningstillegg i havne- og farvannsloven inntil videre.

Også foretak vil kunne straffes når en pliktnorm er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, jf. straffelovens § 48 a. Foretaksstraff kan bl.a. være praktisk og virke preventivt overfor selskap med plikter knyttet til havn og havnevirksomhet under utkast kap. 6. Merk likevel at bare noen få bestemmelser er foreslått belagt med straff i havnedelen av loven.

20.3.2.6 Nærmere om forsøk på overtredelse

Etter gjeldende rett er hovedregelen at forsøk på forbrytelse er straffbart, mens forsøk på forseelse ikke straffes, jf. straffelovens § 49. Etter straffeloven § 2 vil alle overtredelser av gjeldende havne- og farvannslov være forseelser da strafferamme i det høyeste er fengsel på inntil 3 måneder, jf. hfl. § 28. Forsøk på overtredelse av gjeldende lov er derfor ikke straffbart.

I ny straffelov – alminnelig del – er skillet mellom forseelse og forbrytelse opphevet. Forsøk på mindre alvorlige lovbrudd skal som et utgangspunkt ikke straffes, jf. § 16. Straffbarheten av for-

søk knyttes altså til en strafferamme på «fengsel i ett år eller mer». Begrunnelsen er at strafferammen normalt gir uttrykk for hvor alvorlig den straffbare handlingen er. I særlover kan det gjøres unntak fra hovedregelen i begge retninger, dvs. at man kan straffelegge forsøk på overtredelse selv om øvre strafferamme er under fengsel i 1 år, og det kan bestemmes at forsøk ikke skal være straffbart selv om så streng straff som fengsel i 1 år kan brukes.

Den alminnelige strafferammen er i høringsutkast til ny havne- og farvannslov satt til bøter eller fengsel inntil 3 måneder, men fengsel inntil 2 år ved grov overtredelse. I tråd med ny straffelov er det lagt til grunn at forsøk på overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven i alminnelighet ikke bør gjøres straffbar. Forsøk på overtredelse vil ikke være alvorlig nok til at det er grunnlag for å ilegges straff. Derimot kan det være grunn til å anvende trussel om straff for forsøk på handlinger som, dersom de hadde blitt gjennomført, ville ført til omstendigheter som hadde gjort overtredelsen grov.

Dette synet må gis anvendelse både i forhold til gjeldende og ny straffelov. Siden ingen av lovene er klare på hvorvidt den alminnelige eller den utvidede strafferammen er avgjørende i forhold til straffbarheten av forsøk på overtredelse, er dette presisert i høringsutkastet § 11–1 fjerde ledd.

20.3.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og politidepartementet (JD) anser det som positivt at det i høringsutkastet er vurdert hvilke overtredelser av den nye loven om havner og farvann som bør belegges med straff, hva skyldkravet og strafferammene bør være og i hvilken grad forsøks- og medvirkningshandlinger skal være straffbare. JD stiller likevel av ulike grunner spørsmål ved utvelgelsen av de konkrete handlinger som skal kunne straffes og terskelen for straff. Det vises bl.a. til at man bør vurdere hvorvidt de forvaltningstiltak som foreslås innført kan sikre tilstrekkelig etterlevelse av loven og at visse handlinger ikke er hensiktsmessig å straffelegge. Vurderingen av hvilke pliktnormer som skal straffelegges og terskel for straff kan slå ulikt ut alt ettersom det er tale om videreføring av gjeldende straffebestemmelser, straffskjerping eller nykriminalisering.

JD anbefaler videre at man ser hen til skipssikkerhetsloven kapittel 9 om administrative sanksjoner i det videre arbeidet med loven. JD mener man bør vurdere på nytt om ikke straffansvaret, i hvert fall for overtredelse av noen av bestemmelsene, heller bør og kan knytte seg til vesentlige overtredelser av disse bestemmelsene/påleggene. Det vises til kapittel 10 i skipssikkerhetsloven hvor det er innarbeidet et vesentlighetskrav i de fleste straffbestemmelsene. JD foreslår at man istedenfor en bestemmelse om grov overtredelse kan reservere straff for vesentlige overtredelser, jf. ovenfor, og samtidig eventuelt varierer strafferammene for ulike overtredelser.

Kystverket mener det av hensyn til et enklere regelverk bør vurderes å gjøre straffebestemmelsen generell. En generell formulering vil også være praktisk dersom loven endres, da slipper man å endre straffebestemmelsen som følge av dette.

Karmsund Havnevesen er enig i at straffeansvarsbestemmelsene må være en del av lovverket, men har ennå ikke hørt om tilfeller hvor sanksjoner er tatt i bruk etter gjeldende lov, selv om havnestyret anser at anledninger har vært til stede. Det gis uttrykk for at en skikkelig oppfølging av bestemmelsene vil stille store krav til Kystverket.

20.3.4 Departementets vurdering

Departementet har gjennomgått alle bestemmelsene som er straffebelagt med følgende prinsipper for øye: handlinger og unnlatelser bør bare gjøres straffbare dersom de kan føre til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet, straff bør ikke brukes dersom andre reaksjoner må anses tilstrekkelige, og endelig, straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene. Til skadevirkningene regner departementet også uheldige utslag av en kriminalisering som ikke kan følges opp tilstrekkelig på grunn av ressursknapphet, eller for eksempel fordi det ikke er ønskelig eller praktisk å overvåke alle sider av den virksomhet eller aktivitet som er regulert under loven.

Departementet har også vurdert straffespørsmålet opp mot hvorvidt lovforslaget legger opp til videreføring av gjeldende straffebestemmelser, straffeskjerping eller nykriminalisering. Prinsippene for kriminalisering gjør seg sterkest gjeldende ved nykriminalisering. For handlinger som har vært straffbare over lengre tid, vil en avkriminalisering lettere skape inntrykk av at samfunnet aksepterer handlingen, enn tilfellet er ved en manglende nykriminalisering. En avkriminalisering kan oppfattes som et signal fra samfunnet om at handlingen ikke lenger anses som skadelig eller farlig.

Gjennomgangen har resultert i at noen av de overtredelser som var foreslått belagt med straffesanksjon i høringsnotatet, nå foreslås gjort straffri. Dette betyr ikke at overtredelsene er rett-

messige. Overtredelser kan etter omstendighetene møtes med offentlige forvaltningstiltak eller sivilt søksmål, mest praktisk der overtredelse har ført til et økonomisk tap som kan kreves erstattet etter de alminnelige erstatningsreglene. I mange tilfeller vil disse reaksjonsformene nettopp være en del av begrunnelsen for å ikke anvende straff for overtredelser.

Departementet har vurdert behovet for bruk av overtredelsesgebyr, men har etter en samlet vurdering funnet at innføring av administrative sanksjoner for tiden ikke er hensiktsmessig på området for havne- og farvannsloven. Dette skyldes for det første at omfanget av ulovligheter som er aktuelle å forfølge med straff, basert på gjeldende praksis, antas å være begrenset. Dette kan skyldes manglende tilsyn med gjeldende lov, muligheten for overvåking eller praktiseringen av gjeldende bestemmelser.

Etter sanksjonsutvalgets syn bør det være en forutsetning for å innføre administrative sanksjoner på nye områder at det fra før finnes et forvaltningsorgan som utfører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlov som man kan legge sanksjonskompetansen til. En omlegging hvor forvaltningen gis en mer aktiv rolle som etterforskningsorgan utstyrt med særlige sanksjoner forutsetter en viss saksmengde, erfaring og ressurstilførsel. Det kan derfor være grunn til å se utviklingen an, bl.a. i lys av hvordan tilsynsoppgaver vil bli utført under den nye loven, herunder om styrking av tilsynsfunksjoner medfører at flere ulovlige forhold avdekkes. Ikke minst vil det være av betydning om de forhold som generelt finnes å være i strid med lov eller forskrift, er av en slik karakter at det er naturlig at de følges opp med overtredelsesgebyr (mindre alvorlige brudd på loven). Departementet har også lagt vekt på at havne- og farvannsloven innfører en del nye forvaltningstiltak, herunder regler om tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse mv., som delvis vil fylle behovet for ulovlighetsoppfølging (uten pønalt formål). Det kan tilsi at man bør avvente virkningene av dette og se an behovet for regler om overtredelsesgebyr nærmere.

Departementet har vurdert om straffbarhet bør reserveres for vesentlige overtredelser av noen av de bestemmelsene som det er nødvendig å belegge med straff, slik som anbefalt av sanksjonsutvalget (NOU 2003:15).

Det forhold at myndighetene etter loven gis gode muligheter til å sikre etterlevelse av denne gjennom bruk av flere forvaltningstiltak, taler etter departementets syn for at det for flere av bestemmelsene er tilstrekkelig å bruke trussel om straff ved «vesentlige» overtredelser. Departementet fremmer således forslag om at det for følgende bestemmelser innføres et krav om vesentlig overtredelse: § 19 første ledd første og annet punktum, § 21, § 26 første ledd første punktum og annet ledd, § 27 første ledd første punktum, § 34 første og annet ledd, 41 første ledd, § 43 første ledd, § 40 første ledd, vesentlig overtrer enkeltvedtak eller forskrift i medhold av § 14 første ledd, § 35 eller § 42 første ledd samt vesentlig overtrer vilkår i medhold av § 19 første ledd tredje punktum eller § 28.

I lovforslaget §§ 57 til 61 gis det regler om pålegg om retting og stansing, forelegg som får virkning som rettskraftig dom, tvangsfullbyrdelse, tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse. Departementet legger vekt på at der det foreligger forhold i strid med loven, kan pålegg om retting og stansing benyttes i kombinasjon med de øvrige forvaltningstiltakene, særlig forelegg, tvangsmulkt og varsel om tilbakekall av tillatelser, noe som kan gi et tungt og vedvarende press i retning av å etterleve lov eller forskrift.

Bakgrunnen for å straffelegge overtredelser av bestemmelsene i farvannsdelen er i hovedsak ønsket om å unngå atferd som kan føre til skade eller fare for skade som følge av at sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet svekkes, så vel for fartøy som andre aktører i kystsonen. Bak dette ligger beskyttelse av liv og helse, miljø og materielle verdier.

Det er likevel slik at i hvilken grad overtredelse av de enkelte bestemmelsene faktisk truer nevnte verdier, vil variere. Med et vesentlighetskrav som terskel for straffansvar vil man nettopp kunne se hen til de konkrete farene/skadene som følge av overtredelsen. Forslaget til straffebestemmelser i høringsnotatet vil etter departementets vurdering ramme enhver overtredelse, også formalovertredelser. Slike overtredelser kan være klanderverdige, men de er ikke nødvendigvis så kvalifisert klanderverdig at de bør belegges med straff. Terskelen foreslås på denne bakgrunn hevet ved at det inntas et vesentlighetskrav for de fleste bestemmelser gitt i eller i medhold av loven samt for enkeltvedtak og vilkår fastsatt med hjemmel i loven.

Departementet har kommet til at det ikke bør gjelde et vesentlighetskrav ved brudd på trafikkbestemmelser etter § 13, eller ved pålegg etter kapittel 5 som rettes mot fartøy i fare, eller ved pålegg som rettes mot rettssubjekt som volder skade, fare, eller ulempe for ferdsel eller omgivelsene. Etterlevelse av pålegg som nevnt er normalt av stor betydning for å unngå skader eller fare for skade av alvorlig karakter. For andre pålegg i medhold av loven anses det tilstrekkelig at man kan følge opp

manglende etterlevelse med forvaltningstiltak. Trafikkreguleringer i § 13 kan sammenliknes med kjøreregler i vegtrafikkloven. Generell etterlevelse er ansett nødvendig for å unngå risikosituasjoner som lett kan lede til uhell. Dessuten er det mindre aktuelt med bruk av forvaltningstiltak for å sikre etterlevelse overfor slike reguleringer.

Departementet slutter seg videre til at det ikke er hensiktsmessig med et eget tillegg som rammer grove overtredelser. De skjerpende momenter som ville inngå i en vurdering av om en overtredelse var grov, ville da kunne overlappe med de vurderinger som skal gjøres når terskelen for straffbar overtredelser er hevet til «vesentlig». Departementet legger også vekt på at en generell heving til fengsel inntil 2 år for de grove overtredelsene ville innebære en vesentlig heving av strafferammen sammenliknet med dagens lov, hvor altså også de grove overtredelsene i høyden kan idømmes bot (med unntak for forsettlig eller uaktsomt hindring av tjenestemann i utførelse av myndighet eller nektelse av å etterkomme pålegg i den forbindelse).

Departementet har kommet til at dersom det ikke videreføres et eget tillegg for grove overtredelser i alminnelighet, slik at de særlig skadelige overtredelser ikke går inn under en egen strafferamme, samtidig som man reserverer straff for vesentlige overtredelser, er det mer riktig og forholdsmessig å heve den alminnelige strafferammen til bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler. Departementet mener likevel det bør være en egen og høyere strafferamme for en del særlige samfunnsskadelige overtredelser. Det fremmes derfor forslag om at atferd som fører til eller volder fare for betydelig skade på liv eller helse bør kunne straffes med fengsel inntil 2 år.

En heving av den alminnelige strafferammen til bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler, gjør samtidig at det ved overtredelser gis rett til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler, noe som kan være viktig i internasjonal skipsfart.

En heving av den alminnelige strafferammen til bøter eller fengsel i inntil 6 måneder eller begge deler vil dessuten synes mer riktig og forholdsmessig enn forslaget i høringsnotatet, sett hen til de lover det er naturlig å sammenlikne med havne- og farvannsloven, jf. gjennomgangen over.

21 Økonomiske og administrative konsekvenser

21.1 Innledning

Hovedfokus ved utarbeiding av ny lov har vært å oppnå et lovforslag som er mer brukervennlig og som inneholder reelle forbedringer i forhold til gjeldende regelverk.

Et hovedanliggende har vært å forbedre havnenes rammevilkår for å bidra til å styrke sjøtransportens konkurranseevne. Departementet har derfor bl.a. lagt til rette for økt samarbeid mellom offentlige og private aktører med sikte på å oppnå en mer rasjonell havnestruktur samt søkt å oppnå forenklinger i form av mer effektive og mindre detaljstyrende regler for kommunene som havneeiere.

Det andre hovedanliggende med den nye loven har vært å lage et mer brukervennlig styrings- og forvaltningsverktøy for myndighetenes regulering av sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet langs kysten. Dette er nødvendig ut i fra en økende skipstrafikk langs kysten, samtidig som konkurransen om bruk av kystsonen tiltar fra andre brukergrupper. I tillegg legger regelverket opp til en tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune etter loven.

Det har således vært en sentral målsetting å redusere kostnader og risiko for brukerne av kystsonen og havnene, og derigjennom tilrettelegge for en effektiv og konkurransedyktig sjøtransport. Samlet sett er det ventet at kostnadene for skipsfarten og andre private ikke vil øke, og at det på noe sikt kan legges til grunn at kostnadsnivået samlet sett vil gå noe ned. Lovforslagets økonomiske og administrative følger for det offentlige, vurderes samlet sett å være av begrenset omfang. Dette redegjøres for nærmere i det følgende.

21.2 Administrative og økonomiske konsekvenser for staten

21.2.1 Konsekvenser i forhold til gjennomgang av regelverket, og midlertidig økt behov for informasjon

De *administrative konsekvensene* for staten som følge av ny havne- og farvannslov, ligger på flere plan. Forskrifter hjemlet i gjeldende lov og annet regelverk som har kontaktpunkter med havne- og farvannsloven, må gjennomgås. Dessuten forutsetter den nye loven at det blir gitt enkelte nye forskrifter før ikrafttredelse, jf. særlig § 16 om fastsettelse av farleder (herunder hoved- og biled) som er en viktig forutsetning for ansvarsdelingen mellom stat og kommune, jf. § 7 og § 9 nærmere nedenfor.

I dag er det gitt 28 sentrale forskrifter i medhold av havne- og farvannsloven som administreres av departementet og Kystverket. I tillegg kommer alle de lokale forskriftene som avgrenser de ca. 100 havnedistriktene og ordensforskrifter som er gitt av kommunene.

Forskriftsverket må gjennomgås for å se hvilke modifikasjoner og tilpasninger som må gjøres. De fleste av forskriftene vil kunne videreføres uten særlige endringer. Den første tiden etter lovens ikrafttredelse vil det trolig være behov for noe veiledning overfor kommuner og publikum om hvordan det nye regelverket er å forstå. Disse oppgavene antas å kunne utføres innenfor gjeldene rammer.

For departementet vil det i tillegg bli nødvendig å foreta endringer i veiledere, instrukser og lignende som er utarbeidet med utgangspunkt i den gamle loven.

21.2.2 Konsekvenser for statens farvannsregulering og farvannsforvaltning

Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom stat og kommune i farvannet endres med lovforslaget. Virkningen av dette for kommunene omtales nærmere under punkt 21.3.

For staten innebærer den ny inndelingen i utgangspunktet ikke store endringer. Ansvaret for hoved- og biled videreføres og formaliseres. Ansvar for de navigasjonsinstallasjonene mv. som staten ved Kystverket drifter og vedlikeholder utenfor hoved- eller biled videreføres.

21.2.3 Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven

De nye reglene innebærer at staten er rett myndighet for søknader om tillatelser til etablering av tiltak som settes i verk i, eller som har virkning i,

hoved- og biled samt i sjøområde som ligger mer enn en nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. §§ 7 og 27 annet ledd. Reglene innebærer en endring av kompetanseforholdene mellom stat og kommune. Gjeldende ordning er komplisert (§ 18 annet ledd og § 6 tredje ledd). For en beskrivelse av gjeldende rett vises det til kapittel 13. Ordningen innebærer at staten ikke behandler søknader om tiltak som etableres innenfor de ca. 100 havnedistriktene, med mindre tiltakene har visse kvalifiserte virkninger på farvannet. Det må legges til grunn at den samlede saksbehandlingsmengden for staten ved Kystverket vil gå ned som følge av kompetanseforskyvningen ved at alle kommuner nå, får ansvar for behandling av farvannstiltak innenfor sine sjøområder ut til grunnlinjen, med unntak for i hoved- og biled, unntak for vindmølleparker, rørledninger og en del andre kompliserte saker som beror hos Kystverket. Det antas at dette vil frigjøre noe kapasitet.

21.2.4 Konsekvenser av nye regler om havnekapitalen

Det er opprettet over 100 havnedistrikt under dagens lov som i større eller mindre omfang disponerer en lovbeskyttet havnekapital. Departementet foreslår en adgang til å søke om fritak fra reglene om havnekapitalen på visse vilkår. På sikt vil staten dermed kunne konsentrere ressursene sine mer om havner som er sentrale for å nå lovens målsettinger. Dette vil spare staten for saksbehandling knyttet til saker om ulovlig bruk av havnekapitalen i havner som er gitt fritak. Dette vil kunne frigjøre noe saksbehandlingskapasitet.

21.2.5 Konsekvenser av å styrke statens tilsynsfunksjoner

Etter lovforslaget skal departementet bestemme hvem som skal føre tilsyn med de ulike bestemmelsene i loven. Det vil være behov for en nærmere gjennomgang av hvilke områder som bør prioriteres for statlig tilsyn, se nærmere kapittel 18. Det er sannsynlig at tilsynet med havner og farvann vil bli styrket. Omfanget av økonomiske konsekvenser vil avhenge av definerte områder som skal prioriteres.

21.3 Administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene

21.3.1 Konsekvenser for farvannsforvaltningen som følge av endret myndighetsfordeling i farledene

Lovforslaget medfører *administrative* forskyvinger i forholdet mellom stat og kommune. Etter gjeldende lov har kommunen myndighet og ansvar innenfor havnedistriktet og staten utenfor havnedistriktet. Det er opprettet til sammen ca. 100 havnedistrikt. Uavhengig av dette, er staten gitt et særlig ansvar i hovedled og i viktige bileder. I kommuner hvor det ikke er opprettet havnedistrikt påhviler hele ansvaret staten.

Lovforslaget opphever havnedistriktet som reguleringsenhet og innfører et skille hvor kommunene får ansvaret for forvaltningen og reguleringen av sjøområdet i kommunen som sammenfaller med planmyndighet etter plan- og bygningsloven (p.t. ut til grunnlinjene), mens det statlige ansvaret konsentreres til hoved- og biled. I tillegg får staten ansvar og myndighet utenfor grunnlinjen. Endringene er nærmere drøftet i kapittel 9.

For kommuner som ikke har opprettet havnedistrikt, vil lovforslaget innebære diverse lovfastsatte plikter innenfor kommunens sjøområder. For kommuner som i dag har havnedistrikt, vil endringen kunne medføre en utvidelse av gjeldende ansvars- og myndighetsområde. Lokale behov som følge av den nye inndelingen forutsettes avhjulpet ved at statens ansvarsområde i forskrift kan utvides eller innskrenkes, jf. § 7 tredje ledd.

Ansvaret etter loven omfatter for det første plikt til å sørge for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens havner og farvann. Videre medfører loven bl.a. plikt til å sørge for uhindret ferdsel på sjøen, og det gis en adgang til å gi regler om orden i og bruk av farvann, tilsvarende regler gis for havner, jf. hhv. §§ 15, 14 og 42. Oppgaver kan også følge av reglene i lovens kap. 5 som gir kommunen myndighet til å gi pålegg til den ansvarlige for fartøy, kjøretøy eller gjenstand om tiltak for å redusere fare eller hindre skade og fjerne vrak.

Disse endringene vil kunne få visse *administrative* konsekvenser i form av behov for et vedtaks-, kontroll- eller oppsynsapparat, men som vil måtte tilpasses aktivitetsnivå i kommunen, etablert infrastruktur og tjenester samt konkrete behov.

Ansvarsforskyvningen mellom stat og kommune forventes likevel ikke å medføre nevneverdige *økonomisk virkninger* da staten beholder det tunge finansielle ansvaret for de viktige hoved- og

biledene. Staten skal også beholde ansvaret for alle navigasjonsinstallasjoner basert på status quo, også der de befinner seg utenfor hoved- og biled. Videre beholder staten et særlig ansvar for enkelte viktige regler som bl.a. trafikkregulering, trafikksentraler, overordnet ansvar for alle navigasjonsinnretninger og tiltak overfor fartøy i fare, jf. lovforslaget §§ 13, 17, 19 og 38.

De kommuner som ikke har opprettet havnedistrikt under gjeldende lov for å kreve inn havneavgifter, må antas å ha beskjedne kostnader til farvannsforvaltning. Kostnader kommunene pådrar seg ved offentlig myndighetsutøvelse og tilrettelegging av sikkerhet og fremkommelighet i kommunale farleder, kan etter den nye loven dekkes inn ved en anløpsavgift, uavhengig av om kommunen er bundet av reglene om havnekapital (§ 47, jf. § 45). Anløpsavgiften utløses ved anløp til private og offentlige havner i kommunen.

Kostnader for kommunen forbundet med direkte gjennomføring av tiltak ved fare eller skade samt vrakfjerning som nevnt over, skal dekkes av den ansvarlige. Myndighetene er dessuten sikret pant i fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander ved iverksettelse av tiltak, jf. hhv. § 36 fjerde ledd og § 56.

21.3.2 Utvidet ansvar for sikker navigasjon

I farvannet vil en rekke kommuner altså få et nytt eller utvidet ansvar for etterlevelse av regelverket, jf. omtalen i forrige avsnitt.

Kommuner som ikke har etablert noen form for navigasjonsinstallasjoner eller tjenester, kan ikke anses å bli pålagt dette ved loven utover de konkrete plikter loven stiller opp. Loven fordrer aktsomhet fra kommunens side ved de vedtak som treffes og de tjenester som etableres.

Utgangspunktet på sjøen er skipsførerens plikt til å sørge for sikker navigasjon. Der det ikke er etablert infrastruktur eller navigasjonstjenester fra offentlige myndigheter, må således fartøyets fører navigere sikkert ved hjelp av visuell navigasjon, bruk av navigasjonsinnretninger om bord, kart, forsvarlig valg av rute osv.

Kommunene har en særlig funksjon når det gjelder kontroll og sikring av de fysiske anleggene i havnene, og skal sørge for at ferdselen ikke hindres eller vanskeliggjøres i de kommunale farledene, jf. §§ 15 og 40 tredje ledd. Disse bestemmelsene vil ikke få økonomiske konsekvenser for kommunene idet risikoforholdet mellom navigatør og offentlige myndigheter må antas uendret.

21.3.3 Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven

Tiltak som er søknadspliktige etter loven, skal fordeles mellom stat og kommune i tråd med inndeling som følger av § 7, jf. § 27. Det vises til beskrivelsen av ansvarsforskyvningen i punkt 21.2.3 over.

Som tiltak som kommunene skal behandle innenfor sine sjøområder regnes bl.a. fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, utdypning, dumping, akvakulturanlegg, opplag av fartøy, lyskilder, kabler og rør. Det bemerkes at tillatelsesmyndigheten for enkelte tiltak eller typer av tiltak, gjennom forskrift kan legges direkte til departementet. Kommunen skal før tillatelse blir gitt, se til at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. De fleste søknader om etablering av tiltak er allerede søknadspliktige etter plan- og bygningsloven noe som fordrer et etablert saksbehandlingsapparat. Kommunen vil kunne kreve inn et saksbehandlingsgebyr etter forskrift som vil bli fastsatt med hjemmel i § 6. Dette gebyret vil plassere kostnaden ved saksbehandlingen hos tiltakshaver. Omleggingen antas derfor å *ikke få økonomiske konsekvenser* for kommunen.

Kystverkets erfaring og kompetanse som er bygget opp i organisasjonen må tilflyte kommunene gjennom en veileder, rundskriv eller liknende. Dette vil være med å sikre likebehandling og kvalitet i avgjørelsene.

21.4 Administrative og økonomiske konsekvenser for private

21.4.1 Konsekvenser for brukerne av havn og farleder i form av lavere kostnader

Samlet sett er lovforslag rettet inn mot å sikre effektive og trygge farleder, en mer konsentrert og konkurransedyktig havnestruktur med forventet virkning for kostnadsnivået i havnene og reduserte utgifter for brukerne (skipsfart, fiskefartøy, og andre fartøy). Dette skal bl.a. oppnås ved å tilrettelegge for økt konkurranse i og mellom havnene og mot vei og jernbane, og et styrket samarbeid mellom private og offentlige havneaktører. Et ledd i dette er at loven gir større organisasjonsfrihet til kommunene og skiller klart mellom drifts- og myndighetsoppgaver. På denne måten legges det til rette for en profesjonalisering av havnevirksomheten. En konsentrert havnestruktur forventes å dempe prisnivået i havnene. I tillegg vil sikre og effektive farleder gi hurtigere og dermed rimeligere transport. Det vises særlig til reglene om hav-

nevirksomheten i kap. 7 og forslag til endring av gjeldende plan- og bygningslov § 9–4 samt adgangen til å fastsette en farledsnormal i § 16 annet ledd. Virkningene av disse endringene er forventet på noe lengre sikt.

Som et ledd i tilretteleggelsen for reell konkurranse mellom havnene, foreslås det at reglene om havneavgifter erstattes med betaling for tjenester. Gjeldende finansieringssystem evner ikke å holde kostnadsnivået nede for brukerne. Havnenes inntektsgrunnlag vil da bero på alminnelig prising av de tjenester som ytes i havnen, herunder for bruk av kai. Betalingsvillighet og konkurranse mellom havnene blir dermed viktig for prisfastsettelsen.

Et grep for å gi en mer rettferdig fordeling av kostnader er å målrette de gebyrhjemler som innføres slik at kostnader i større grad faller på dem som pådrar dem, se forslag til § 6 og § 54 som innfører gebyrhjemmel for saksbehandling, kontrolltiltak og tilsyn.

Samlet mener departementet at lovforslaget på sikt kan redusere transportbrukernes kostnader til havner og farleder.

22 Merknader til de enkelte paragrafer

Til kapittel 1. Innledende bestemmelser

Til § 1 Lovens formål

Bestemmelsen angir lovens formål. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 1. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 8.1.

Etter *første ledd* er et av hovedformålene med loven å legge til rette for «god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer».

Målsetningen om «trygg ferdsel» sikter først og fremst til at ferdsel i farvannet innenfor lovens geografiske virkeområde skal være sikker for fartøyer og andre som bruker eller oppholder seg i farvannet. Grunnstøtinger, kollisjoner og andre sjøulykker kan bl.a. medføre tap av menneskeliv eller akutt forurensning med skade på miljø og eiendom som følge.

«God fremkommelighet» innebærer en målsetning om at det skal legges til rette for uhindret og trygg ferdsel. Utbedring av farledene for å sikre at disse har en tilstrekkelig bredde, dybde, seilingshøyde og oppmerking tilpasset trafikkomfang og -type er sentrale virkemidler for å nå dette målet. I loven vil særlig kapittel 4 om tillatelser til tiltak være viktig for å nå dette målet.

Loven skal videre legge til rette for «forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet». Loven er dermed også et redskap som legger grunnlaget for avveininger av ulike brukerinteresser i kystsonen. For eksempel er det i § 29 gitt bestemmelser om at myndighetene etter loven kan tillate tiltak iverksatt selv om de kan føre til vesentlig ulempe for annen bruk og utnytting av farvann, mot at tiltakshaver pålegges visse kompensasjons- eller erstatningsordninger.

God fremkommelighet og annen forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet er av vesentlig betydning for havnevirksomhet, for verdiskapingen i næringslivet ellers, og for mer generelle samfunnshensyn som for eksempel fritidsfiske og friluftsliv.

Havnene vil videre ha en særlig viktig funksjon for maritime og marine næringer som fiskeri, akvakultur og petroleumsvirksomhet. Fiskeriene og akvakultur er blant de næringer som spiller en sentral rolle for den nasjonale verdiskaping, og for bosetting og sysselsetting langs kysten. Fiskerihensyn er nevnt spesielt i formålsbestemmelsen, og dette hensynet er fremhevet eller ivaretatt særskilt i enkeltbestemmelser slik som § 29 tredje ledd og § 39 første ledd. Også i utøvelsen av havnevirksomhet vil fiskerihensyn være viktig, men da først og fremst ved at staten går inn med finansielle virkemidler og avtaler med kommuner. I tillegg kan det stilles særskilte krav til havner med hjemmel i denne loven, se § 40 annet ledd bokstav d og § 51, for å ivareta bestemte interesser.

Etter *annet ledd* er et annet hovedformål med loven å «legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk».

Overføring av gods fra vei til sjø kan bidra til en mer effektiv transportavvikling, og samtidig bedre sikkerheten og redusere miljøulempene. Sjøtransport er en viktig del av det samlede transportsystemet, og havnene er bindeleddet mellom de ulike transportformer i nettverket.

Det er en sentral målsetning i transportpolitikken å bidra til effektiv havnevirksomhet. Dette betyr at loven skal være et virkemiddel i det transportpolitiske arbeid med å overføre gods fra vei til sjø, bla ved at havnene videreutvikles som omlastingsterminaler mellom land- og sjøtransport. Effektiv havnevirksomhet er avhengig av en rekke faktorer, bl.a. arealtilgang, godsvolum, infrastruktur, organisering av virksomheten og samarbeid med andre aktører. Dette er utfordringer og oppgaver som først og fremst må løses gjennom et aktivt eierskap i de kommunale havnene. Loven er på sin side basert på overordnet statlig styring med havnesektoren, og er derfor utformet som en rammelov som muliggjør fleksibilitet i forvaltningen.

Målsettingen om «effektiv» havnevirksomhet må ses i sammenheng med samfunnets og næringslivets behov for slike tjenester. Havnevirksomheten skal også være «sikker». Dette sikter til så vel fysisk sikkerhet for de som arbeider i havnen og de som benytter seg av havnene, som sikkerhet mot terrorhandlinger og andre forsettelige ulovlige handlinger.

Til § 2 Lovens virkeområde

Bestemmelsen regulerer hovedsakelig det geografiske virkeområdet for loven, men inneholder i siste ledd også hjemmel for saklige unntak fra lovens virkeområde. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 8.2.4. Bestemmelsen svarer i hovedsak til gjeldende lov § 2, med den viktige endring at loven nå kan gis anvendelse i Norges økonomiske sone og andre jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Loven gjelder også på land.

Med uttrykket «her i riket» i første ledd omfattes for det første alle aktuelle landområder på Norges fastland inkludert øyer, holmer og skjær. Øvrige landområder som er en del av Norge (Svalbard og Jan Mayen), reguleres av annet ledd. Det beror på en tolkning av de enkelte bestemmelsene hvorvidt de får anvendelse også på land.

Inn under uttrykket «her i riket» faller videre alle sjøområder ut til territorialgrensen. Siden dette i praksis er det viktigste virkeområdet for lovens farvannsdel, er «territorialfarvannet» og «indre farvann» nevnt uttrykkelig.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen, vil dette bero på en tolkning av kriteriet farbar ut fra de faktiske forhold, slik som vannstanden i vassdraget. Kunstig opparbeidede vannveier som sluser og kanaler omfattes også av utrykket «elver» i den utstrekning de er farbare fra sjøen.

Loven kan gis anvendelse for andre elver enn de som er farbare fra sjøen etter første punktum samt innsjøer når departementet bestemmer det, jf. første ledd *tredje punktum*. Det må i disse tilfeller gjøres en avveining av behovet for reguleringer, herunder om forholdet bør reguleres etter annen lovgivning, for eksempel vassdragslovgivningen og motorferdselsloven.

Etter *annet ledd* gjelder loven for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Eksisterende lov er gjort delvis gjeldende for Svalbard, med de nødvendige stedlige tilpasninger, fra 1. mai 2008, jf. forskrift 11. april 2008 nr. 342: Forskrift om havner og farvann på Svalbard. Denne ordningen vil bli videreført også etter ny lov. Annet ledd *annet punktum* gir uttrykkelig adgang til å fastsette de unntak fra og tilpasninger i loven som anses nødvendige som følge av de stedlige forhold, for eksempel av hensyn til forvaltningsapparatet på Svalbard.

Etter *tredje ledd* kan Kongen i statsråd bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone, og jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Den økonomiske sone strekker seg 200 nautiske mil fra grunnlinjen rundt fastlands Norge. Begrepet «jurisdiksjonsområder» omfatter fiskevernsonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen, samt evt. senere endringer som måtte være aktuelle.

En utvidelse av virkeområde for loven kan være aktuelt for å redusere faren for trafikkuhell, kollisjon med innretninger for petroleumsvirksomhet og forurensningskatastrofer. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å regulere trafikken med internasjonalt anerkjente seilingsleder eller trafikkorridorer hvor fravik fra disse vil gi anledning til inngripen fra norsk myndighet.

Av folkeretten følger at lovgivning utenfor territorialgrensen (slik som nye rutesystemer, trafikkseparasjonssystemer mv.) alltid må knyttes opp til aksepterte internasjonale standarder eller regler, jf. også reservasjonen i § 3. Dette innebærer at lovregulering i for eksempel den økonomiske sone bare kan gjennomføres når dette enten følger av folkerettslig sedvanerett eller av traktater på området, som f.eks. FNs havrettskonvensjon av 1982, MARPOL 73/78, eller av vedtak i den kompetente internasjonale organisasjon, som her vil være IMO.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* er en videreføring av gjeldende rett. Se forskrift av 12. mai 1989 nr. 302 om unntak fra lov om havner og farvann for sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål. I forskriften unntas områder, byggverk og anlegg som er erklært hemmelig i medhold av lovgivningen om forsvarshemmeligheter fra plikten til å søke tillatelser under havne- og farvannsloven, men vedkommende ansvarlige militære myndighet pålegges å påse at lovens krav for øvrig følges.

Til § 3 Forholdet til folkeretten

Bestemmelsen er ny og slår fast prinsippet om at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at loven forstås i overensstemmelse med relevante internasjonale forpliktelser. I samsvar med det dualistiske prinsipp er det tradisjonelle utgangspunktet at norsk lov skal anvendes i Norge, og i tilfelle konflikt går norske regler foran folkerettslige regler. Bestemmelsen modifiser dette utgangspunktet på området for havne- og farvannsloven. I forhold til enkeltbestemmelser i eller i medhold av denne lov som pålegger plikter på private rettssubjekter, vil

det kunne tenkes motstrid med folkerettslige regler. Er det etter forsvarlige tolkningsprinsipper ikke mulig å tolke bort denne motstriden, må som hovedregel og utgangspunkt den internrettslige regel tolkes innskrenkende i lys av folkeretten.

Dette er et rettsområde hvor innslaget av folkerettslige regler vil være omfattende, og vil måtte tillegges stor betydning. Bestemmelsen omfatter både den alminnelige sedvanebaserte folkeretten og bilaterale og multilaterale avtaler og traktater (konvensjoner, overenskomster, protokoller mv.) som Norge er bundet av. Det vises særlig til FNs havrettskonvensjon av 1982. Reservasjonen vil også omfatte senere tilkomne folkerettsregler.

Til § 4 Definisjoner

Bestemmelsen inneholder definisjoner av viktige begreper i lovutkastet. Begrepene vil også bli benyttet i enkeltvedtak og i forskrifter i medhold av loven.

I *første ledd* er «fartøy» definert for denne loven. Definisjonen svarer i hovedsak til gjeldende lov § 3 og lov om lostjenesten § 3, men med tilføyelsen «løfteinnretninger». Definisjonen er tatt med da det i relasjon til enkelte paragrafer kan oppstå tvil om hva som menes med fartøy. Foruten innretninger nevnt i bestemmelsen, vil fartøysbegrepet omfatte sjøfly, luftputefartøy, bore- og entreprenørfartøy mv.

Det presiseres at innretninger i lovens forstand i alminnelighet må være beregnet på, og i stand til, å bevege seg på eller gjennom vannet, for å kunne anses som «fartøy». Dermed omfattes for eksempel ikke flytebrygger.

Bestemmelsen omfatter derfor heller ikke installasjoner som står permanent på havbunnen. Oljeinstallasjoner og lignende som er bygget for å stå permanent på havbunnen, men som er gjort midlertidig flytende for å kunne transporteres, omfattes likevel under flyttingen. Flytting av slike innretninger (ved slep eller egen fremdrift) kan være av stor betydning for sjøverts ferdsel og må i denne sammenheng regnes som fartøy.

Definisjonen av «havn» i *annet ledd* må legges til grunn i denne loven når ikke en annen avgrensning fremkommer utrykkelig eller forutsetningsvis. I flere bestemmelser i lovforslaget er utrykket «eier eller operatør av havn eller havneterminal» benyttet for å angi ansvarssubjektet. En havneterminal vil i forhold til definisjonen av «havn» måtte anses som en del av en havn, men havneterminaler har normalt en separat eier eller operatør, og i så fall bør denne underlegges en selvstendig plikt til å etterkomme de plikter loven pålegger.

Definisjonen av «havn» fokuserer på havnen som fysisk og funksjonelt område, og omfatter således alle havner, uavhengig av eierskap. Når det gjelder eierskap kan likevel annen avgrensning følge av den enkelte bestemmelse, se således § 39 som regulerer adgangen til å benytte havn. Denne er avgrenset mot «private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen» (såkalte bedriftshavner). Kapittel 7 om havnevirksomheten omfatter «havner som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommuner», med unntak av § 46 om «utpekte havner», som også kan komme til anvendelse på «havner med statlige og private eiere».

Definisjonen tar sikte på en fysisk og funksjonell avgrensning av havnebegrepet, med fokus på oppnåelse av lovens formål og de faktiske eller fysiske områdene som knyttes til slike funksjoner. Bare områder som er til bruk for lasting og lossing av gods, transport av passasjerer eller som fungerer som landings- og liggeplasser mv. i forbindelse med utøvelse av fiskeri- og havbruksvirksomhet, eller som er til bruk for fartøy som har behov for oppankrings- eller liggeplasser, er omfattet av definisjonen. Se likevel den viktige utvidelsen i annet ledd siste punktum.

Utenfor definisjonen av havn faller bl.a. småbåthavner og naturlige bukter og viker hvor fartøy kan søke ly fra vind og sjø. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det gis farvannsreguleringer mv. for slike sjøområder.

Det er ikke angitt noen nedre grense hva gjelder mengde gods eller antall passasjerer som fraktes over havnen. En viss avgrensning ligger det likevel i begrepene «område», «sjøtransport» og «næringsvirksomhet». Enkeltstående brygger og kaier med begrenset areal og begrenset potensial for sjøtransport og næringsvirksomhet vil derfor lett falle utenfor, selv om de betjener en bedrift og slik isolert sett fanges opp av alternativet «næringsvirksomhet». Ved tvil må det altså legges vekt på *art* og *omfang* av infrastruktur og suprastruktur samt *egnethet* som havn. Begrepet «område» vil for øvrig omfatte relevante land- og sjøområder.

Under begrepet «områder som er til bruk for» må flerbruksarealer vurderes konkret med henblikk på om det er en havn i lovens forstand. Områder som også brukes til andre formål og har andre funksjoner enn de som er regulert ved denne loven, vil måtte vurderes ut ifra omfanget av de aktiviteter som faktisk utøves. Er det tvil om hvorvidt et flerbruksområde skal regnes for havn, må det legges vekt på bl.a. omfanget av infrastruktur og suprastruktur til bruk for sjøtransport, passa-

sjertransport, fiskefartøy osv. Med infrastruktur menes faste anlegg slik som kai, molo, bygning, havneareal, jernbaneskinner og vei på havnearealet mv. Med suprastruktur forstås flyttbare innretninger som kran, kjøretøy, merke, skilt mv. Se for øvrig definisjonen av havneanlegg i fjerde ledd nedenfor. Der gods- og passasjerhåndtering mv. er av et ikke ubetydelig omfang, vil en normalt måtte anse området som havn selv om andre aktiviteter er dominerende.

Formuleringen «er til bruk for» tilsier også at både aktuell og planlagt bruk av et område må tillegges betydning ved vurderingen av om et område er en havn. Definisjonen er på den ene side, og som et utgangspunkt, likegyldig til om havnen er naturlig eller konstruert (opparbeidet), så lenge den faktisk brukes som havn. Og omvendt: selv om et område ikke for øyeblikket har en havnefunksjon, kan bl.a. kommunens reguleringsplaner tilsi at området må regnes som havn allerede på et tidlig tidspunkt i utbyggingen. I hvert fall når et område er avsatt til havneformål og er under opparbeidelse, kan mye tale for å la området omfattes av havnedefinisjonen (for eksempel hensynet til investeringer og offentlig transportplanlegging som gjøres i tillit til kommunens plan). Tilsvarende vil en fiskerihavn som for tiden ikke er aktiv, kunne regnes for havn under hensyn til fremtidig bruk.

Et område som tidligere har fungert som havn, men som ikke lenger har noen aktuell eller planlagt funksjon som havn, vil ikke uten videre falle utenfor definisjonen. Dette henger sammen med at området, ved de investeringer og tilpasninger som er gjort, kan oppfylle et eller flere av kriteriene for å være havn, og derfor kan være godt egnet «til bruk for» havneformål.

Etter *annet ledd første strekpunkt* skal alle områder som benyttes til lasting, lossing, omlasting av gods eller transport av passasjerer anses som havn etter loven her dersom virksomheten utøves som ledd i sjøtransport eller annen næringsvirksomhet. Med sjøtransport menes frakt av gods og passasjerer i næringsvirksomhet mot vederlag. Det er ikke et krav om faste ruter eller anløp. Også havner som betjener stedlig industri og handel, eller havneeierens eget behov, er omfattet dersom eier driver «næringsvirksomhet». Private brygger og kaier som ikke brukes i næring faller utenfor, jf. også ordet «område» over. Områder med passasjerterminaler mv. og tilknyttede arealer og infrastruktur er havn i lovens forstand. Passasjertransport som ikke skjer som «ledd i næringsvirksomhet» faller utenfor, herunder både kommunale og private fritidsbåt-, lystbåt- og gjestehavner. Selv om utleier driver virksomhet ved utleie og tjenesteyting til de besøkende, skjer ikke selve transporten som ledd i næringsvirksomhet.

Annet strekpunkt inkluderer alle fiskerihavnene og havner som benyttes i havbruksnæringen. Begrepet fiskerihavn omfatter områder med kaier, moloer og annen havneinfrastruktur og havneinnretninger for fiskeflåten. Kjernen i begrepet er havneinfrastruktur og havneinnretninger oppført eller bekostet helt eller delvis av staten for fiskeriformål. Enkelte tidligere statlige havner er overtatt av kommuner og private. Funksjonen til slike havner vil være å stille til rådighet infrastruktur og tjenester i forbindelse med landing av fisk eller å tilby trygg eller strategisk oppankring eller liggeplass i forhold til fiskefeltene. Om bakgrunnen for statlig engasjement i slike havneanlegg, se § 51 og merknader til denne.

«[L]anding» av fisk må oppfattes vidt jf. «mv.», slik at all form for overlevering til salgslag eller landindustri, pakking, frysing, omlasting, kontroll osv. omfattes. «I forbindelse med utøvelse av fiske» er et nøytralt begrep som omfatter hele fiskeriflåtens virksomhet. Havbruksnæringen omfatter både oppdrett, havbeite og annen akvakulturvirksomhet. Alle anlegg som samtidig fyller de øvrige kriteriene for å være havn, vil derfor gå inn under definisjonen.

Tredje strekpunkt omfatter område som er til bruk for fartøy som har behov for oppankrings- eller liggeplass. Dette medfører at sjøområder, kaier etc. som ikke direkte benyttes for lasting og lossing mv. faller inn under definisjonen. Slike områder vil også kunne fanges opp av annet punktum.

Annet ledd annet punktum inkluderer alle områder som «hører til eller er funksjonelt knyttet til» områder som følger av de ovennevnte strekpunktene. Utrykket «hører til» medfører at også områder som ikke nødvendigvis er knyttet funksjonelt til havnen, likevel vil kunne inngå i havnen dersom områdene eies, leies eller de facto benyttes av havnens eiere. Også ubenyttede arealer eller arealer som er leid bort til annen virksomhet enn havnevirksomhet, men hvor den fysiske eller juridiske samhørigheten med havnen likevel er sterk, vil derfor kunne omfattes av definisjonen av havn.

Som «hører til eller funksjonelt er knyttet til» innebærer ikke noe krav om nærhet til kjerneområdet for virksomheten. Også områder som ligger andre steder enn ved havnen, for eksempel et fjernlager, faller således innenfor.

Områder som «funksjonelt er knyttet til» havnen omfatter alle arealer mv. hvor det er bygninger, innretninger og annen infrastruktur som inngår i

en funksjonell enhet. De ulike funksjonene kan imidlertid være fordelt på mange sammenslutninger og/eller offentlige organer, jf. merknadene til definisjonen av havnevirksomhet. I praksis omfattes for eksempel lagerbygninger, lokaler til bruk for spedisjon og andre tjenesteytelser rettet mot fartøyene, deponeringsstasjoner, administrasjonsbygninger, omlastningsområder, oppstillingsplasser osv.

Utenfor *annet ledd annet punktum* faller områdene omkring havnen, «omlandet». Grensen mot omlandet vil etter omstendighetene kunne være vanskelig å trekke. Det nevnes for ordens skyld at i forhold til regelverk om sikkerhet og terrorberedskap, vil det gjennom en sårbarhetsanalyse kunne fastsettes individuelt hvilke områder som skal sikres.

I *tredje ledd* defineres «havnevirksomhet». Begrepet kan i hovedsak rubriseres i tre aktiviteter: tjenesteyting, myndighetsutøvelse og annen offentlig forvaltning. Med «tjenesteyting» menes i første rekke operatørvirksomhet og tjenesteyting overfor fartøyer, gods eller passasjerer i havnen. Havnevirksomhet vil omfatte vanlig drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling. Tjenesteyting vil imidlertid også kunne omfatte ren eiendomsforvaltning, uavhengig av hvem som er eier av underliggende arealer og annen infrastruktur. Med «myndighetsutøvelse» menes her vedtak som regulerer private rettssubjekter, herunder forskrifter og enkeltvedtak (tillatelser, pålegg, kontroll mv.). Med «annen offentlig forvaltning» siktes det særlig til oppgaver som offentlig planlegging og tilsyn med havn, herunder for eksempel nødvendige vedtak i medhold av plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven.

Loven bygger på et skille mellom tjenesteyting på den ene siden og myndighetsutøving og forvaltning på den andre, hvor myndighetsutøving i utgangspunktet vil være forbeholdt offentlige organer. Offentlige forvaltningsoppgaver står i en mellomstilling; de må som hovedregel iverksettes av det offentlige, mens noen funksjoner kan settes ut til andre aktører (f.eks. utredning av områder og til en viss grad tilsynsførsel).

Oppgaven som tjenesteyter på den ene siden og oppgaven som myndighetsutøver på den annen side, vil i noen havner være delt mellom hhv. offentlige og private rettssubjekter, og loven legger til rette for et slikt skille.

Fjerde ledd definerer «havneanlegg». Definisjonen legges til grunn i loven hvis ikke noe annet fremkommer etter sammenhengen. Havneanlegg er definert vidt, og omfatter all infrastruktur «som brukes i havnevirksomhet».

Ved tvil om noe er omfattet, må man se hen til hva som over er definert som «havnevirksomhet». At den vide forståelsen som et utgangspunkt skal legges til grunn, understrekes for øvrig ved at administrasjonsbygg er nevnt i oppregningen. Det må imidlertid avgrenses mot bygninger hvor det i hovedsak utøves annen virksomhet enn havnevirksomhet, eller hvor det for øvrig vil gi lite mening å snakke om «havneanlegg».

Typiske eksempler på anlegg som inngår i kjernen av havnedrift, er anlegg som betjener fartøy som omfattes av loven, slik som anlegg, innretninger og annen infrastruktur som benyttes til lasting, lossing, lagring eller annen havneaktivitet.

Utrykket «brukes i havnevirksomhet» medfører at aktiva som er anskaffet for bruk i havnevirksomheten, eller som faktisk brukes i denne, omfattes. Det må imidlertid avgrenses mot aktiva som er omdisponert mv. Det er likevel ikke et krav at havneanlegg benyttes i havneinnretning til enhver tid for å omfattes. Selv om anlegg ligger ubrukt en tid, ikke er i bruk på ubestemt tid pga. redusert eller opphørt drift e.l., eller anlegg midlertidig brukes til noe annet, vil det være havneanlegg i lovens forstand. I forhold til § 40 er det for eksempel opplagt at også anlegg med redusert eller nedlagt virksomhet vil være omfattet.

Begrepene «arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur» er ment å gi en uttømmende oppregning av aktuelle fysiske formuesgoder som kan karakteriseres som «havneanlegg». «Innretninger» er såpass vidt at det må sies å omfatte alle rørlige og urørlige gjenstander som ikke dekkes av de tre øvrige begrepene, og som samtidig kan kalles «anlegg». Hvis ikke vil uansett «annen infrastruktur» etter sammenhengen fange opp anlegg som verken er areal, bygning eller innretning.

Det må altså foretas en grensedragning mot løsøre mv. som ikke naturlig kan karakteriseres som «anlegg». På den ene ytterkanten er det klart nok at en del løsøre vil være av en slik karakter at det ikke er naturlig å kalle det «havne*anlegg*». Dette vil for eksempel gjelde maskiner, trucker og andre kjøretøyer som like gjerne kan benyttes i andre typer virksomhet enn havnevirksomhet.

Ved vurderingen er det overordnede kriteriet om innretningen kan kalles «anlegg» etter sammenhengen. Det må legges vekt på om innretningene er en integrert del av driften, i tillegg til fasthet og varighet. Det er meningen at anlegg skal forstås forholdsvis liberalt, noe som tilkjennegis allerede ved at innretninger nevnes i lovteksten. Oppregningen av konkrete anleggsgjenstander mv. er typisk for hva som er omfattet, men er ikke

uttømmende, jf. «herunder». Andre eksempler på hva som vil være omfattet er jernbanespor i havnen, brygger, moloer og oppstillingsplasser.

I *femte ledd* defineres begrepet «farled» som «utpekte trafikkveier på sjøen». En farled vil kunne variere etter funksjon i transportnettverket eller hvilken type fartøyer som trafikkerer den. Etter § 16 første ledd kan bestemte farleder fastsettes nærmere i forskrift, herunder hva som skal regnes som hovedled og biled, jf. § 7.

Sjette ledd gir en definisjon av begrepet «farvann». Bestemmelsen viser til at uttrykket i denne loven skal forstås som områder der fartøy kan ferdes, og som ligger innenfor lovens geografiske virkeområde. Som kjerneområde for farvannsreguleringer nevnes farledene særskilt, men også sjøområdene i havnene vil være omfattet. For hva som omfattes av denne lov gir § 2 veiledning. Definisjonen av farvann viser til «områder som omfattes av denne lov» og en utvidelse av lovens virkeområde vil få tilsvarende betydning for farvannsbegrepet.

Etter *syvende ledd* kan departementet i tvilstilfelle avgjøre hva som skal anses omfattet av definisjonene i første ledd ved enkeltvedtak eller gjennom forskrift.

Til § 5 Plikt til å gi opplysninger og føre statistikk

Bestemmelsen er dels en videreføring av § 24 nr. 4 i gjeldende lov. Imidlertid er den utvidet til en mer generell bestemmelse om adgang til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift som pålegger en plikt til å gi opplysninger til myndighetene.

Både eiere og brukere av fartøy samt operatører av havn eller havneterminal, private kaieiere og brukere av havner kan pålegges å gi opplysninger.

Plikten er begrenset til opplysninger som er nødvendige for myndighetene til bruk ved transportplanlegging eller trafikkovervåkning. Eiere eller operatører av havn eller havneterminal kan i tillegg pålegges å føre statistikk for det samme formålet. Formålet er å sikre et godt grunnlag for å drive transportplanlegging, trafikkovervåkning m.m. samt å føre kontroll med at bestemmelsene i eller i medhold av loven blir overholdt.

«Havneterminal» er både et områdebegrep og et funksjonsbegrep, og benyttes normalt som en fellesbetegnelse på havnevirksomhet som utføres av operatør ved ett eller flere havneanlegg i havnen.

Når det gjelder begrepet «operatør», skal det forstås som den som forestår driften av havnen eller havneterminal. Både offentlige og private aktører vil kunne være operatør. Dette kan gjelde all havnevirksomhet eller være nærmere avgrenset til havneterminal eller havneanlegg. Begrepet operatør vil bare ha selvstendig betydning der det ikke er eier av havnen eller havneterminal som selv utøver havnevirksomhet, for eksempel ved utleie av havneanlegg. Se for øvrig omtalen av begrepet operatør i kapittel 8.3.

Opplysninger som det kan være aktuelt å innkreve, er antall anløp til havner, godstype og mengde eller antall passasjerer. Videre kan det for eksempel foretas systematisk skipstelling ved et bestemt punkt, i en farled eller innenfor et bestemt område.

Til § 6 Gebyr for behandling av søknad om tillatelse mv.

Bestemmelsen viderefører § 26a annet ledd i gjeldede lov som ble innført ved Ot.prp. nr. 48 (2006–2007) (endringslov). Departementets forslag er også omtalt nærmere under punkt 13.2.4. Saksbehandlingsgebyr er særlig aktuelt å innføre for tillatelser etter kapittel 4. Gebyret vil være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. § 55 første ledd.

Til kapittel 2. Forvaltningsansvar og myndighet etter loven

Til § 7 Forvaltningsansvar og myndighet etter loven

Bestemmelsen er ny og presiserer det prinsipielle utgangspunktet for departementets forvaltningsansvar og myndighet etter loven. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 9 som trekker opp rammen for kommunens forvaltningsansvar og myndighet etter loven. Disse to bestemmelsene angir fordelingen av forvaltningsansvar og myndighet etter loven mellom stat og kommune. Denne delingen er lagt gjennomgående til grunn i loven. Departementets forslag er nærmere omtalt under kapittel 9.

Første ledd fastslår utgangspunktet om at departementet har forvaltningsansvar og myndighet etter denne lov, med mindre noe annet følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Dersom det ikke er fastsatt utrykkelig hvem som er kompetent etter den enkelte bestemmelse ligger myndigheten til departementet. I enkelte bestemmelser benyttes imidlertid «myndigheten etter loven» som uttrykk for hvem som er rette myndighet. Dette kan være enten stat eller kommune. I disse tilfellene må det sees hen til den geografisk fordelingen av forvaltningsansvaret slik dette fremkommer av §§ 7 og 9. I enkelte bestemmelser er forvaltningsansvaret og myndigheten lagt direkte til kommunene, og dette vil da fremgå av den enkelte bestemmelse.

I *annet ledd* slås det fast at staten har forvaltningsansvaret og myndigheten for hoved- og biledene. Disses geografiske områder vil bli fastlagt gjennom forskrift med hjemmel i § 16. Ansvaret for hoved- og biledene vil tilligge departementet, uavhengig av om ledene krysser sjøområde hvor kommunen er tillagt myndighet, jf. § 9. Tilsvarende er departementet tillatelsesmyndighet etter loven for tiltak som kan få betydning for eller påvirke hoved- eller biledene, selv om tiltaket skal utføres innenfor en kommunes sjøområde.

Forholdet mellom § 7og § 9 vil ha gjennomgående betydning i loven, slik at der den enkelte bestemmelse legger oppgaver eller myndighet til «myndigheten etter loven», så følger det av systematikken i § 7 og § 9 hvem som har forvaltningsansvaret og myndigheten. Departementet vil således være myndigheten etter loven når det gjelder hoved- og bileder, mens kommunen vil være myndigheten etter loven for kommunens sjøområde, med unntak for hoved- og bildene. Annet kan likevel følge den enkelte bestemmelse, men dette vil da fremgå av den enkelte bestemmelse, jf. reservasjonen «med mindre annet er fastsatt».

Til § 8 Delegasjon og overføring av myndighet

Første ledd regulerer adgangen for departementet til å delegere myndighet etter denne loven til kommunene. Kongen og departementet har en alminnelig adgang til å delegere myndighet etter loven til en eller flere kommuner. Dette er presisert særskilt da delegasjon samtidig innebærer å pålegge kommunene oppgaver, noe som normalt krever lovhjemmel. I likhet med det som er lagt til grunn tidligere, anses det derimot ikke nødvendig å fastslå uttrykkelig i selve lovteksten at staten kan pålegge kommunen den myndighet og korresponderende ansvar som blir overført ved delegasjonen. Statens delegasjonsadgang i forhold til kommunene er ikke begrenset slik som under gjeldende lov.

Annet ledd viderefører adgangen til å overføre myndighet etter loven til staten under krig mv., dog med ny formulering av når fullmakten utløses. Liknende fullmaktsbeskrivelse er brukt i lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at det kan oppstå behov for å legge transportinfrastruktur eller virksomhet eller beredskapsfunksjoner under statlig styring i slike særlige situasjoner som beskrevet. Det er derfor gitt hjemmel for å overføre myndighet under denne lov til det statlige organ som finnes formålstjenlig.

Adgangen til å overføre myndighet er som utgangspunkt lagt til Kongen, slik som under en rekke beredskapslover. Det er naturlig at Regjeringen samlet treffer de vedtak som finnes påkrevd, eller delegerer denne hvis tjenlig.

Kriteriene for når myndighet kan overføres til statlig myndighet samsvarer med beredskapsloven § 3 første ledd, første punktum og § 15 første ledd, første punktum.

Til § 9 Kommunens forvaltningsansvar og myndighet

Første ledd angir kommunenes forvaltningsansvars- og kompetanseområde etter loven, og bestemmelsen må ses i sammenheng med § 7. Kommunenes forvaltningsansvar og myndighet etter loven samsvarer med området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Normalt vil kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven i sjø ikke gå lenger enn ut til grunnlinjen, jf. plbl. § 1, men andre grenser kan være eller bli fastsatt. Det følger av sammenhengen med § 7 at departementet har forvaltningsansvaret og myndigheten utenfor dette området. Utenfor grunnlinjene vil det dermed normalt være staten som har forvaltningsansvaret og myndigheten, med mindre det er gjort unntak etter § 9 tredje ledd eller med mindre plan- og bygningsloven endres på dette punktet.

Annet ledd presiserer at kommunen har et alminnelig ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens havner og i kommunens sjøområde.

Utrykket «kommunens sjøområde» omfatter farvannet som ligger innenfor det området hvor kommunene har forvaltningsansvar og myndighet, normalt innenfor kommunenes alminnelige grenser. Også sjøområdet i tilknytning til havn omfattes.

Plikten er generelt angitt og er utgangspunktet for kommunenes ansvar i sjøområdet etter loven. Det nærmere innholdet vil følge av konkrete pliktregler, som f.eks. § 15 om uhindret ferdsel. Ansvarets utstrekning er modifisert gjennom statens ansvar for hovedleder og bileder, jf. § 7. Statens ansvar og myndighet i hovedled og biled er uavhengig av om disse krysser en eller flere kommuners ansvarsområder. I praksis er det Kystverket som har ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i hovedled og biled, herunder drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner.

Med hjemmel i *tredje ledd* kan departementet ved forskrift eller vedtak nærmere fastlegge kommunenes forvaltningsansvar og myndighet etter

loven. Dette kan være aktuelt hvor det bør presiseres hvilken innsats som er forventet av kommunen innenfor sitt myndighetsområde. Kommunenes forvaltningsansvar kan også begrenses gjennom unntak generelt eller i enkelte tilfeller, noe som sikrer en mulighet for tilpasning der det viser seg at dette er nødvendig. Både særlige oppgaver eller geografiske områder kan unntas fra kommunens forvaltningsansvar og myndighet dersom dette er hensiktsmessig. Det kan f.eks. være aktuelt å begrense kommunenes myndighet i bestemte geografisk områder eller i forhold til bestemte sider av farvannsregelverket ut ifra Kystverkets behov for overordnet styring eller hvor det av andre grunner oppstår uklarheter i ansvarsforholdene.

Tredje ledd åpner også uttrykkelig for å utvide kommunens forvaltningsansvar. Dette kan for eksempel innebære at kommuner gis forvaltningsansvar for hovedled eller biled i områder hvor dette finnes særlig praktisk, eller utvide myndighetsområdet utenfor grunnlinjen ved behov. Det er imidlertid vel så praktisk at det treffes avtale mellom stat og kommune om endring av området for kommunenes forvaltningsansvar.

Til § 10 Delegasjon av kommunens myndighet

Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 17.2.4.

Bestemmelsen viderefører i *første ledd* deler av gjeldende lovs § 12 annet ledd. Myndighet som etter denne loven ligger hos kommunen kan delegeres til interkommunalt samarbeid etter reglene om slikt samarbeid i kommuneloven, jf. dennes kapittel 5. To eller flere kommuner kan således opprette interkommunalt samarbeid for å utøve myndighet etter loven. Det klargjøres videre at kommunenes myndighet etter loven også kan delegeres til interkommunale selskaper etter reglene i lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 45 som gjelder kommunens organisering av egne havner.

Med «myndighet» menes både myndighet til å treffe enkeltvedtak, fastsette forskrifter og annen offentlig myndighetsutøvelse. Deltakerkommunene kan imidlertid ha bestemt noe annet om myndighetsfordelingen i samarbeids- eller selskapsavtalen, for eksempel at myndighet til å treffe vedtak i visse typer saker skal forbeholdes kommunestyrene.

I *annet ledd* er det åpnet for at departementet ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette at kommunens myndighet kan delegeres til private rettssubjekt på et bestemt område. Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 9.2.4.

Til § 11 Offisiell sjøkartmyndighet

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 11.5.

Første ledd fastsetter at Kongen kan utpeke den myndighet som skal være den offisielle sjøkartmyndigheten, og som kan gis myndighet til å utstede eller godkjenne offisielle nautiske kart og nautiske publikasjoner. Kvaliteten på nautiske kart og publikasjoner er av stor betydning for sikker navigasjon. Det produseres både offisielle autoriserte, og uautoriserte sjøkart. Bestemmelsen forankrer myndigheten til å utgi og godkjenne norske nautiske kart og publikasjoner.

Etter *annet ledd* legges det til rette for at departementet kan gi forskrift om at tillatelser, pålegg eller annen informasjon som har betydning for sikker navigasjon eller ferdsel skal meldes til den offisielle sjøkartmyndigheten eller den nasjonale koordinator for navigasjonsvarsler. Det vil med hjemmel i denne bestemmelsen kunne fastsettes bindende regler om hvilke opplysninger som skal gis til myndigheten, og hvilke opplysninger som skal gis mellom etater med felles ansvar for sikkerhet og fremkommelighet til sjøs.

Til § 12 Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 33 og fastsetter at forvaltningslovens regler skal følges, med det unntak at departementet er klageorgan for vedtak truffet av kommunen i første instans. Andre unntak kan følge av de enkelte bestemmelse i loven, se således § 38 fjerde ledd og kapittel 10 om myndighetenes forvaltningstiltak.

Når departementet er gjort til klageinstans overfor kommunale vedtak i første instans, er utgangspunktet etter alminnelige forvaltningsrett at staten også har instruksjonsmyndighet overfor kommunen.

Til kapittel 3. Bruk av farvann. Navigasjonsveiledning

Til § 13 Trafikkregulering

Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 11.3.

Bestemmelsen viderefører og sammenfatter gjeldende lov § 6 første og annet ledd samtidig som det gis flere eksempler på hva som omfattes av «trafikkregulering». Bestemmelsen gir viktige reguleringsfullmakter og gir kompetanse til å gi forskrifter så vel som å treffe enkeltvedtak.

Med «trafikkregulering» skal det forstås bestemmelser om ferdselen. Listen med aktuelle reguleringer er ikke uttømmende, og gir kun prak-

tiske eksempler på «trafikkregulering». Det vil generelt bero på lovens formålsbestemmelse hvor langt reguleringsfullmakten rekker. Siden listen er ment som eksempler, og alternativene i noen grad overlapper hverandre, er det ikke nødvendig å trekke noen skarpe grenser. Det overordnede vilkår er at det dreier seg om en «trafikkregulering». Trafikksentralene vil ha en viktig oppgave med å håndheve slike reguleringer i sine geografiske områder, jf. § 17.

Ferdsel i eller bruk av farvann kan være til hinder for øvrig ferdsel. Reglene for slik ferdsel i eller bruk av farvann bør behandles etter reglene om tiltak i kap. 4. Eksempel på dette kan være etablering av fergeruter som knytter veinettet sammen. Et annet eksempel er sjøflyplasser.

I *bokstav a* nevnes seilingsregler». «Seilingsregler, herunder regler om fart» vil systematisk sett kunne utfylle, presisere eller fravike de alminnelige sjøveisreglene, som gjelder for alle farvann.

Aktuelle reguleringer kan for eksempel være regler for innseilingen til større havner, for fartøy med farlig eller forurensende last, i trange farvann, i farvann med stor trafikk og når det anses nødvendig for å redusere risikoen for skade eller ulempe for allmenne eller andre interesser.

Seilingsregler kan bl.a. fastsettes for en særskilt aktivitet eller i forbindelse med tiltak, og kan gjøres tidsbegrenset og gjeldende generelt eller for en større eller mindre krets. For eksempel kan det i forbindelse med godkjenning av søknad om båtrace gjøres unntak fra gjeldende fartsbestemmelser og seilingsregler i den periode racet pågår, samt fastsettes særlige seilingsregler for øvrig trafikk.

Eksempler på mer konkrete typer «seilingsregler» som kan gis er:
- regler om fartøyers største tillatte fart,
- krav om at seilas bare kan foregå i dagslys i visse farvann,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når sikten er dårlig,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når issituasjonen er farlig,
- møteforbud i visse områder,
- krav om at territorialgrensen passeres på et bestemt sted.

Forskrifter om fartsgrenser skal kunngjøres i «Etterretninger for Sjøfarende» (Efs), men også annen kunngjøring kan i tillegg være hensiktsmessig. Forskrifter om lokale fartsgrenser skal merkes med skilt i de aktuelle farvann. Kystverket fastsetter skiltenes utforming, utførelse og plassering, jf. § 20. Fartsgrenser gjelder ikke nødvendig ferdsel som ledd i Forsvarets, politiets, tollvesenets og brannvesenets virksomhet, samt tilsvarende losvirksomhet, ambulansefartøyer eller fartøyer med lege om bord og fartøyer i sjøredningstjenesten.

Det kan videre være aktuelt å regulere hvor ferdselen skal eller bør foregå, jf. *bokstav b* som nevner fastsettelse av «seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak». «Seilingsleder» omfatter både anbefalte, frivillige og påbudte seilingsleder. Det vil gjerne være aktuelt å fastsette seilingsleder sammen med pliktig trafikkseparering for et område, jf. for eksempel forskrift 29. juni 2007 nr. 734 om trafikkseparasjonssystem i norsk økonomisk sone på strekningen mellom Vardø og Røst. I tilknytning til fastsettelse av seilingsleder kan det også være aktuelt å fastsette nærmere bestemte seilingsregler eller vilkår, jf. bokstav a og d.

Anbefalte seilingsleder er primært for å veilede sjøfarende om hvor det er farbart langs kysten for å fremme god fremkommelighet og for å forhindre sjøulykker. Hensikten med å fastsette påbudte seilingsleder vil normalt være å styre trafikk som i særlig grad utgjør en miljø- eller sikkerhetsrisiko, eller lede trafikk utenom områder som er særlig sårbare eller lite fremkommelige. Innenfor territorialgrensen har kyststaten full kompetanse til å fastsette påbudte seilingsleder og trafikkseparasjonssystemer. Utenfor territorialgrensen krever SOLAS at IMO godkjenner påbudte seilingsleder og trafikkseparasjonssystemer. Påbudte seilingsleder må kunngjøres i Etterretning for Sjøfarende. Påbudte seilingsleder må også avmerkes i sjøkart, jf. § 11.

«Trafikkseparering» vil si å lede trafikken eller deler av den i ulike farleder eller trafikkfelt for å forhindre kollisjon eller andre sjøulykker.

«Andre rutetiltak» vil være samlebegrepet som omfatter begrepene seilingsregler og trafikkseparering og samtidig rommer nye aktuelle tiltak på virkemiddelsiden. IMOs praksis vil kunne være retningsgivende.

En påbudt seilingsled kan kombineres med bestemmelser nevnt i *bokstav c*, dvs. at deler av farvannet skal være forbudt eller påbudt for fartøy eller bestemte grupper av fartøy å benytte, eller tillate bruk på nærmere vilkår. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette påbudte seilingsleder for skip som fører farlig eller forurensende last, eller for skip som er over en viss størrelse.

Bokstavene c og d svarer delvis til gjeldende lov § 6 første ledd. Av generelle reguleringer som det kan være aktuelt å fastsette i forskrift nevnes:
- maksimal tillatt fartøystørrelse i visse farvann (BT, lengde, bredde, høyde),

- krav om forhåndstillatelse før et fartøy, eller visse fartøy, seiler inn i et område,
- krav om ankomst- og avgangsmelding, samt at fartøyet sender posisjonsrapport m.m. underveis,
- forbud mot at visse fartøyer nytter bestemte områder, f.eks. at fartøyer med farlig og/eller forurensende last ikke får nytte områder som er spesielt farlige eller miljøfølsomme,
- krav om at taubåt skal nyttes i visse farvann,
- krav om at en bestemt havn benyttes.

Det kan også treffes enkeltvedtak om reguleringer som nevnt i bokstav c og d. Dette kan for eksempel skje ut fra dybde-, bredde eller høydebegrensninger i farleden, siktforhold, skipsførers kjennskap til farleden, fartøyets navigasjonsutrustning og fartøyets manøvreringsegenskaper.

Avgjørelser om forbud eller påbud i farvannet kan også fastsettes midlertidig. Midlertidige forbud vil typisk være aktuelt i forbindelse med arbeid og anlegg, regatta eller annen virksomhet eller aktivitet i farvannet av begrenset varighet.

Loven nevner at det kan fastsettes «særskilte vilkår» for at fartøy eller bestemte grupper av fartøy skal kunne bruke farleder eller farvann. Eksempel på aktiviteter som kan være aktuelle å knytte vilkår til kan være regattaer, båtrace, større slep og annen intensiv bruk av farvannet. Vilkår skal fastsettes i samsvar med den alminnelige vilkårslæren. Dette medfører at det må være saklig sammenheng mellom formålet med vilkåret og de hensyn som skal ivaretas i loven, og at vilkårene ikke må være uforholdsmessig tyngende.

Med hjemmel i *§ 8* kan departementet delegere myndighet til kommunene til å fastsette trafikkreguleringer. Dette er gjort i forskrift 19. juni 2003 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø, jf. § 3. Kystverket skal godkjenne slike forskrifter før de gis virkning og har adgang til å fastsette reguleringer i de samme områdene.

Til § 14 Bruk av farvann

Gjeldende lov § 16 fjerde ledd, som gir kommunen adgang til å fastsette ordensforskrifter, er nå delt i to ulike hjemmelsgrunnlag, i samsvar med lovens systematikk. I § 42 er det gitt hjemmel for forskrifter «om orden i og bruk av havnen». I § 14 er det gitt en tilsvarende hjemmel for å gi bestemmelser om orden i og bruk av kommunens sjøområde. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 16.3.

Kompetansen etter bestemmelsen er delt. Staten har myndighet og ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i hovedleder og bileder samt utenfor kommunens sjøområder. Departementet er dermed gitt samme kompetanse som kommunene til å gi regler om orden i og bruk av farvann innenfor sine ansvarsområder, jf. «myndigheten etter loven». Slike ordensforskrifter kan være aktuelle som enhetlige forskrifter for alle hoved- og bileder, eller særlige lokale regler knyttet til konkrete behov i den enkelte led. Eventuelle statlige forskrifter må samordnes med kommunale ordensforskrifter.

Med «orden i og bruk av farvann» av hensyn til «god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk av farvannet» i *første ledd,* er det ikke ment å gjøre noen realitetsendring i arten av forhold som kan reguleres. Hensikten er å gi en tydeligere avgrensning av hvilke formål som er relevante ved reguleringen. Det kan således gis regler om bruken av farvannet og om orden og oppførsel i farvannet. Som eksempel kan nevnes regler om plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger, oppankring, dumpeplasser, isbryting mv., flytting eller sikring av fartøyer og andre gjenstander, arrangementer, varsel om skader, dykkerarbeid, passering av broer og kanaler, bruk av eller forbud mot seilbrett, luftfartøyer eller visse typer motorisert ferdsel og regler om opplag. Det kan dessuten gis regler om legging av kabler og ledninger i sjøen, jf. gjeldende lov § 11 nr. 4.

Ordensforskriftene vil følgelig kunne sette forbud mot ulike aktiviteter som kan ha betydning for sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, og kan slik sett fange opp tilfeller av bruk eller utnyttelse som ikke er av en så kvalifisert eller intensiv art at aktiviteten er omfattet av søknadsplikten under kap. 4. Er det derimot søkt om tillatelse etter kap. 4 og søknaden er innvilget, går tillatelsen foran ordensforskriftene.

Ved fastsettelsen av ordensforskrifter må det være adgang til å foreta avveininger av hvordan bruk eller utnyttelse av farvann skal prioriteres mellom ulike brukergrupper mv., jf. «forsvarlig bruk av farvannet».

Det er nødvendig å avgrense kommunens myndighet mot andre hjemler i loven, jf. reservasjonen «hvis ikke annet er bestemt i eller i medhold av loven». Adgangen til å gi ordensforskrifter i farvannet må avgrenses mot statens myndighet til å gi trafikkreguleringer i medhold av § 13.

I *annet ledd* er det fastsatt at departementet kan gi forskrift om kommunens adgang til å gi ordensforskrifter, og om det nærmere innholdet i slike ordensforskrifter. Det kan således fastsettes krav til og begrensninger for innholdet i ordensforskriftene. Formålet er å skape en viss ensartethet i det regelverk som brukerne må forholde seg til i de

forkjellige kommuner, samtidig som staten sikres en viss innflytelse og kontroll i faglige spørsmål knyttet til reguleringer av farvannet. På denne bakgrunn kan departementet også bestemme at kommunale ordensforskrifter skal følge en nærmere angitt mal og at forskriftene skal godkjennes av departementet. Etter gjeldende lov er det utarbeidet mønster for kommunale forskrifter om orden i og bruk av havner og farvann, som i praksis er bindende og som normalt må godkjennes av staten. Mønsteret har dels fellesregler og åpner dels for særlige bestemmelser tilpasset den enkelte kommune. Forskriften vil bli gjennomgått med sikte på tilpasninger til den nye loven (sammen med behovet for å videreføre tilsvarende bindende minimumsregler mv. for havner, jf.§ 42.)

Til § 15 Uhindret ferdsel i farvannet mv.

Bestemmelse viderefører gjeldende lov § 16 annet ledd annet alternativ og § 20 annet punkt første alternativ. Departementets forslag er nærmere omtalt i punkt 11.3.

Første ledd første punktum presiserer en særlig plikt for myndigheten etter loven til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. Myndigheten er således delt mellom stat og kommune, jf. § 7 og § 9.

Det nærmere innholdet i plikten er av mer faktisk karakter, hvor hensikten er at farvannet holdes farbart ved at det reageres når det inntreffer hindringer eller ulemper som skaper vansker for skipstrafikken. Dette kan i en viss utstrekning innebære en plikt til å holde oppsyn med eller inspisere farvannet og reagere ved behov. Plikt til å reagere kan inntre dersom det f.eks. oppdages oppankrede fartøyer, drivende gjenstander eller andre forhold som kan hindre eller vanskeliggjøre ferdselen.

Annet punktum gir myndigheten etter loven en rett til å sperre av områder i farvannet eller på land når det finnes nødvendig av hensyn til sikkerheten. Med hensyn til sikkerheten siktes det først og fremst til sikkerheten for annen trafikk eller annen bruk av farvannet, men også hensynet til et fartøy som har forulykket kan medføre behov for avsperring. Det forutsettes at vedkommende myndighet vurderer egnede tiltak dersom det oppdages forhold som hindrer eller vanskeliggjør ferdselen. Ansvarlig for drivende fartøy eller annen gjenstand kan også pålegges tiltak etter reglen i kapittel 5 eller forvaltningstiltak etter kapittel 10.

Det er ikke oppstilt noe krav om forutgående varsel før avsperring gjennomføres slik som etter gjeldende lov. I den utstrekning avsperring får virkning for enkeltpersoner, men også ellers, bør man likevel følge reglene i forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsel der dette er mulig. Imidlertid vil formålet med avsperringen ofte medføre at det er et behov for å handle raskt. Etter forholdene må vedkommende tjenestemann derfor også kunne gi forhåndsvarsel muntlig.

Til § 16 Farleder mv.

Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 11.2. Bestemmelsen er ny og bygger delvis på vegloven §§ 2 til 8.

Første ledd første punktum fastslår at departementet ved forskrift kan utpeke farleder, herunder fastsette hvilke farleder som skal være hovedled eller biled. Utpekingen vil som et utgangspunkt bygge på eksisterende ledsystem som definert i Kystverkets farledsdatabase. Ved utpekingen av farledene må det tas hensyn til lovens formål om god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer. En inndeling av farvannet i hovedled og biled vil ha gjennomgående betydning for ansvarsdelingen mellom stat og kommune under loven, jf. merknadene til § 7 og § 9. Allerede under gjeldende lov har det betydning for ansvarsdelingen om en farled er en del av hovedled eller viktig biled. Bestemmelsen vil bli fulgt opp med en presis fastlegging av de geografiske grensene for hovedled og biled med utgangspunkt i Kystverkets farledsdatabase.

Det kan også fastsettes andre kategorier av farleder enn hovedled og biled. En videre kategorisering kan gi et mer presist og nyansert prioriteringsverktøy og styringsinstrument enn kun hovedled og biled. En kategorisering kan myndighetene etablere som et styringsredskap også uten en uttrykkelig lovfestet adgang. Kystverket har allerede i dag etablert et farledssystem der ledene langs kysten er kategorisert i stamled, hovedled, biled, lokalled og fiskeriled. Ledsystemet og informasjon om fyrlys og merker er samlet i Kystverkets farledsdatabase, sammen med annen relevant informasjon.

Kategoriseringen kan bl.a. knytte seg til farledens betydning i transportnettverket, farledens formål eller hvilke grupper av fartøy som hovedsakelig trafikkerer farleden, og på bakgrunn av dette følges opp med målrettede tiltak. Det kan eksempelvis knyttes spesifikke krav til én utpekt led eller en ledtype, slik som særlige krav til navigasjonsveiledning og maksimalhastighet i en hurtigbåtled.

Annet ledd svarer i hovedsak til vegloven § 13. Etter bestemmelsen kan departementet ved for-

skrift fastsette standarder for farleder (farledsnormal), herunder krav til navigasjonsveiledning, ankringsplasser, nødhavner etc.

Slike standarder er under utarbeidelse og refereres vanligvis til som «farledsnormal». Det vil kunne etableres farledsnormaler for ulike typer farleder, og standardene kan tilpasses kategorisering som nevnt i foregående ledd.

Ved utformingen av standarder må det tas hensyn til eksisterende og fremtidig trafikkbilde, geografiske og andre lokale forhold og internasjonale retningslinjer for hvordan farleder bør utformes. Normene kan knyttes opp til skipsstørrelse. Ved utforming og anvendelse av farledsnormalen skal det, innenfor de rammene som hensynet til sikker ferdsel forutsetter, også tas hensyn til annen bruk av farvannet, herunder fiskeri og akvakultur, andre næringer og samfunnshensyn for øvrig. Se for øvrig sammenhengen med § 26, hvor departementet er gitt hjemmel til å gi forskrift som setter nærmere begrensninger for tiltak som kan innskrenke farledene.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan fastsette generelle regler om adgang til bruk av farleder til «annet enn sjøtrafikk». Dette innebærer at det for eksempel kan fastsettes begrensninger i adgangen til å utføre visse aktiviteter i en eller flere farleder som ikke kan regnes for alminnelig sjøtrafikk, for eksempel forbud mot bruk av farled som sjøflyplass.

Til § 17 Trafikksentraler

Bestemmelsen presiserer departementets adgang til å opprette trafikksentraler for overvåkning av, kontroll med og regulering av skipstrafikk. Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 11.4.

Begrepet trafikksentral er benyttet i samsvar med de eksisterende trafikksentralene, men utøvelsen av kompetansen etter bestemmelsen er ikke begrenset til disse. Myndigheten etter bestemmelsen forutsettes delegert til Kystverket.

Første ledd informerer om trafikksentralenes primærfunksjoner om overvåkning og kontroll med skipstrafikken. Trafikksentralene skal bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter SOLAS-regler om navigeringens sikkerhet, jf. SOLAS kap. V regel 12, dvs. statlige tiltak for å ivareta sjøsikkerhet, sikker og effektiv navigering, beskyttelse av det marine miljø og omgivelsene.

Med «overvåkning og kontroll» menes det oppsyn av trafikksentralenes ansvarsområder som foregår kontinuerlig. Med «håndheving av seilingsregler» og «trafikkreguleringer» siktes det både til de alminnelige sjøveisreglene og til de spesielle seilingsreglene som er fastsatt med hjemmel i §§ 13 og 14 eller andre bestemmelser som gjelder for vedkommende område. Videre vil trafikksentralene kunne bli tillagt oppgaver i forbindelse med håndheving av sikkerhets- og beredskapstiltak, herunder oppfølging av ISPS-regelverket.

Av første ledd annet punktum følger det at trafikksentralene ved behov skal gi «navigasjonsassistanse», hvilket innbefatter bistand til fartøys navigering etter anmodning fra fartøyet. «Annen nautisk informasjon» sikter særlig til bølge-, vind- og isvarsling mv., samt navigasjonsvarsler av annen karakter. Her vil nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler være sentral.

Annet ledd gir hjemmel for at departementet ved behov kan fastsette nærmere regler om trafikksentralenes oppgaver, virksomhet og myndighet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 38 om statlig inngripen i visse situasjoner. Trafikksentralenes myndighet vil gjennom forskrift kunne utvides til å gripe inn med pålegg mot fartøy med hjemmel i kapittel 5.

Til § 18 Plikt til å melde om farer

Bestemmelsens *første ledd første punktum* svarer i hovedsak til SOLAS kap. V regel 31. Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 11.1.4.

Bestemmelsen pålegger skipsfører plikt til å straks melde fra om observerte farer av betydning for sikker navigasjon eller sikker ferdsel. Dette kan for eksempel være farlig is, farlig vrak, annen direkte fare for skipstrafikken eller værforhold som medfører fare for ising eller vind av styrke 10 eller derover etter Beauforts skala som det ikke er mottatt stormvarsel for. Oppregningen er ikke uttømmende, det avgjørende er om forholdet må anses som fare av betydning for sikker navigering eller ferdsel.

Melding kan sendes ved de meddelelsesmidler som står til skipsførers rådighet, og skal sendes til fartøy i nærheten. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om slike meldinger, og kan også fastsette at melding skal sendes til en nærmere bestemt myndighet. Dette vil i praksis være Kystverket, som er nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler, men også kystvakt, havnemyndighet eller annen relevant myndighet kan være aktuelle. Hvordan melding gis er ikke relevant, og både mobiltelefon, VHF og annet kan benyttes. Dersom et fartøy ikke er innenfor dekningsområde og således ikke kan gi melding, skal melding gis når kontakt kan oppnås.

Første ledd annet punktum utvider plikten etter første ledd ved at også andre som observerer fare av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel skal gi melding om dette, med mindre det er åpenbart unødvendig. Slik melding skal gis til nærmeste politimyndighet. Bestemmelsen bygger på forurensningsloven § 39. «Åpenbart unødvendig» angir at det skal være lav terskel for å melde om farer.

Første ledd tredje punktum gir adgang til å fastsette krav til meldingens innhold og om rutiner for behandling og videreformidling av melding. Forskriften bør utformes etter SOLAS kap. V regel 31 så langt den passer for norske forhold.

Bestemmelsen i *annet ledd* er av informativ karakter. Det er etablert vaktordning slik at navigasjonsvarsler kan meldes på telefon døgnet rundt til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler (NAVCO). NAVCO må ved mottak av melding som nevnt bl.a. gjøre en vurdering av om det er behov for å sende ut navigasjonsvarsel for det aktuelle området. SOLAS kap. V regel 31 skal være retningsgivende for nasjonal koordinerende myndighet for navigasjonsvarsler. Kystverket ivaretar oppgaven som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler i Norge.

Tredje ledd avgrenser plikten til å varsle om fare for betydning for sikker navigasjon eller ferdsel mot melding om sjøulykke. Plikten til å melde om sjøulykke er regulert i sjøloven § 475 og skipssikkerhetsloven § 47.

Til § 19 Innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Bestemmelsen viderefører statens overordnede forvaltningsansvar for enhver innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning, jf. gjeldende lov § 7. Kompetanse forutsettes delegert til Kystverket. Departementets forslag er omtalt under punkt 11.5.

Første ledd presiserer at staten har det overordnede forvaltningsansvaret for og skal føre kontroll med og registrere fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg når disse har funksjon som navigasjonsveileder for trafikk og ferdsel til sjøs. Avgjørende for hvilke installasjoner som omfattes av ansvaret er innretningens funksjon som veileder for sjøtrafikk og regulering av ferdselen til sjøs. Det må imildertid trekkes en grense for ansvaret mot installasjoner og innretninger som ikke eies eller drives av staten. For slike installasjoner har imidlertid departementet instruksjonsmyndighet og påleggskompetanse overfor eier eller ansvarlig, jf. annet ledd under. Departementet er således rette myndighet til oppsetting av nye navigasjonsinstallasjoner og skal føre den nødvendige kontroll med og registrering av navigasjonsinstallasjoner. Dette for å sikre at staten har den nødvendige oversikt over alle navigasjonsinstallasjoner. Driftsansvaret for slike innretninger vil i praksis ligge hos Kystverket etter delegasjon fra departementet. Ansvaret gjelder uavhengig av den geografiske ansvarsfordelingen etter §§ 7 og 9.

Bestemmelsens *annet ledd* innebærer et forbud mot etablering, fjerning, flytting, endring mv. av angitte anlegg og innretninger uten forutgående vedtak eller tillatelse fra departementet. Bestemmelsen vil imidlertid ikke gjelde for Kystverket eller den etat som tildelegeres departementets ansvar og myndighet etter bestemmelsen her. Forbudet er satt for å hindre handlinger som kan true navigasjonssikkerheten. Det avgjørende for søknadsplikten er om det foretas noe som kan påvirke eksisterende innretnings egenskaper som navigasjonsinnretning og også ved oppføring av nye installasjoner, som for eksempel ved merking av broer og ved etablering eller endring av havner. Bestemmelsen retter seg mot både statlige myndigheter, kommuner og private.

Oppsamlingsbestemmelsen «andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen» innebærer at oppsetting av alle anlegg og innretninger for navigasjonsveiledning, tradisjonelle som moderne, omfattes av kravet til forhåndstillatelse. For eksempel omfattes oppsetting av radionavigasjonssystemer av ethvert slag.

For oppsetting av systemer for andre formål enn navigasjon, som kan virke inn på navigasjonssystemer, gjelder i utgangspunktet ikke noe krav om tillatelse etter denne bestemmelsen, men lovens kapittel 4 om tiltak i farvannet vil kunne komme til anvendelse. For øvrig kan departementet eller Kystverket gripe inn dersom det er etablert slike innretninger eller anlegg, jf. tredje ledd bokstav c.

For at tillatelse kan gis, må søknaden bl.a. gi informasjon om vedkommende innretnings posisjon, utforming og tekniske oppbygging. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på hvilken betydning oppsettingen vil få for sikker navigering og sjøverts ferdsel.

Etter *annet ledd tredje punktum* kan det fastsettes vilkår for tillatelse etter første punktum. Det vil bl.a. være aktuelt å fastsette vilkår om vedlikeholdsplikt, utforming, tekniske krav og om plikt til å melde fra om at oppsettingen mv. er sluttført, sml. også § 20.

Tredje ledd bokstav a) fastsetter at det, uavhengig av søknad, kan gis pålegg om «oppsetting, etablering og drift» av innretninger eller anlegg som nevnt i annet ledd. Pålegg kan for eksempel gis om etablering av navigasjonsinstallasjoner i tilknytning til havnevirksomhet, mudring eller ved andre tiltak som faller inn under lovens bestemmelser, og som etter en konkret vurdering har slik betydning for ferdselen at det anses nødvendig å gi pålegg som nevnt.

Påleggskompetansen omfatter i utgangspunktet alle tilgjengelige navigasjonsinnretninger, men det må stilles krav om nødvendighet og forholdsmessighet. I denne vurderingen vil det særlig være relevant å legge vekt på hvor omfattende det tiltak som nødvendiggjør varsling er, hvilken risiko det frembyr og hva som er egnet merking på stedet.

Bokstav b) gir adgang til å pålegge «fjerning, flytting eller endring» av eksisterende innretninger. Denne hjemmelen er aktuell der det for eksempel er kommet nye krav til utforming eller plassering av merker eller annet.

Alternativet i *bokstav c)* gir adgang til å gi pålegg om skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan virke villedende for sikker navigasjon. Dette alternativet retter seg, i motsetning til de foregående, mot enhver lyskilde eller annen innretning som er egnet til å virke forstyrrende eller villedende for sikker navigasjon. Dette kan for eksempel være en lanterne festet på en sjøbod.

Pålegg i medhold av annet ledd bokstav a) vil etter *fjerde ledd* måtte rettes til den som er eier eller er ansvarlig for vedkommende innretning, anlegg eller virksomhet som nødvendiggjør varsling overfor fartøy. Slike pålegg vil i praksis kunne ha form av vilkår ved tillatelse, men hjemmelen er ikke begrenset til slike tilfeller. «Eier» og «ansvarlig» vil ofte være samme person. Hvem som er «ansvarlig», når dette ikke er eier, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. I vurderingen må det bl.a. legges vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har, og hvilke muligheter den enkelte har for å treffe effektive tiltak. Som et praktisk eksempel kan tiltakshaver eller utførende entreprenør kunne anses som «ansvarlig». Som eksempel kan det tenkes at etablering av private havneterminaler for utskiping av olje og gass gis på vilkår om oppsetting av navigasjonsinstallsjoner. Myndighetene kan som utgangspunkt velge hvem de vil holde seg til, jf. «eller». En retningslinje bør være hvem som er nærmest til å bære risikoen for farer som oppstår som følge av anlegget eller virksomheten.

Pålegg etter bokstav b og c kan rettes til den som eier eller er ansvarlig for innretning eller anlegg som nevnt der.

Til § 20 Lokalisering, utforming og tekniske krav til innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 11.5.

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 7 annet ledd, men legger kompetansen til departementet for alle innretninger og anlegg. Kompetansen forutsettes delegert til Kystverket. Samtidig tilføyes ordet «bruk» mot at tilsvarende forskriftshjemmel under gjeldende lov § 11 bortfaller.

Med hjemmel i gjeldende lov § 7 har Kystverket fastsatt forskrift av 15. januar 1993 nr. 82 om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdselen. Her gis bl.a. regler om saksbehandling og søknader, hva som skal meldes til Kystverket, plikt til å vedlikeholde innretninger, og krav til utforming av akvakulturanlegg, badebøyer og innretninger festet til sjøbunnen mv. Det er også fastsatt egen forskrift om merking av akvakulturanlegg. Forskriftene forutsettes videreført.

Til § 21 Rettsstridig bruk av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 7 tredje ledd annet og fjerde punktum. Bestemmelsen setter forbud mot enhver annen bruk av navigasjonsinstallasjoner enn den bruk innretningen er tiltenkt og har som formål. Departementet kan likevel gi tillatelse til annen bruk etter søknad. «Anlegg som skal gi navigasjonsveiledning» skal her forstås så vidt at også brygge, kai eller lignende for losbåter omfattes. Det forutsettes at tillatelse til bruk i strid med innretningens formål kun vil være aktuelt i helt spesielle tilfeller.

Til § 22 Plikt til å melde om anløp og avgang

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 11 nr. 1 og nr. 9. I Ot. prp. nr. 3 (1998–99) er bakgrunnen for vedtakelsen av § 11 nr. 9 omtalt. Nr. 9 kom inn som ledd i gjennomføringen av rådsdirektiv 93/75/EØF om minimumskrav for fartøy som forlater eller har kurs mot fellesskapets havner og fører farlig eller forurensende last. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet fastsatt forskrift av 16. juni 1999 nr. 727 om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last.

Hjemmelen retter seg mot «sjøfarende og andre» og er generelt utformet. Den hjemler ulike ordninger for ankomst- og avgangsmeldinger eller andre meldinger ovenfor ulike pliktsubjekter. I tråd med dette kan det derfor, med hjemmel i denne bestemmelsen, fastsettes plikt for bl.a. eier eller bruker av fartøy eller eier, avsender eller mottager av last til å *melde* fartøy, kjøretøy, last eller andre forhold til relevant myndighet. Det kan også avkreves diverse opplysninger fra eier eller bruker av fartøy, eier, sender eller mottaker av last, samt eier eller operatør av kaianlegg.

Bestemmelsen legger til rette for at det senere kan innføres et samordnet meldings- og informasjonssystem som kan erstatte dagens mange regelverk som håndheves av ulike myndigheter.

Om begrepet «operatører» vises det til merknadene til § 5. Etter siste punktum kan departementet gjennom forskrift fastsette begrensninger for retten til å anløpe havn dersom meldeplikten etter bestemmelsen her eller i medhold av denne ikke oppfylles.

Til § 23 Kystavgift

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 26. For nærmere omtale vises til kapittel 12. Kystavgiften er etter lovens § 55 annet ledd omfattet av reglene som gir sjøpanterett for visse offentlige krav etter sjøloven § 51 første ledd nr. 2, se omtalen foran i punkt 19.4.

I *første ledd* fastslås at kostnader «til dekning av statens utgifter til farledsutbedringer mv.» kan dekkes inn gjennom en kostnadsorientert kystavgift. Denne skal således ikke ha fiskal karakter. Avgiftsinntektene er ment å dekke kostnader knyttet til de ressurser de avgiftspliktige fartøyer nyttiggjør seg av eller forøvrig legger beslag på. Utgifter knyttet til ressursbruk til andre formål, skal avgiftsinntektene ikke dekke. Det vises til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006, som vil kunne gi veiledning for avgiftsfastsettelsen.

Myndigheten til å fastsette kystavgiften legges direkte til departementet, mens den under gjeldende lov formelt ligger hos Kongen.

Bestemmelsen åpner for at det kan fastsettes rabattordninger for kystavgiften. Det er en forutsetning at slike rabatter fastsettes på et ikke-diskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten. Hjemmelen åpner bl.a. mulighet for å fastsette sesong- eller årsavgift i stedet for betaling ved hver passering av grunnlinjen. Dette vil kunne gi innsparinger for fartøy i rutegående trafikk eller linjetrafikk med hyppige anløp. Det kan også fastsettes rabattordninger ut fra miljøkriterier.

I *annet ledd* er departementet gitt myndighet til å gi forskrifter som pålegger eiere eller brukere av fartøy en plikt til å gi visse opplysninger, herunder plikt til å fremlegge skipsbøker. Formålet med opplysningsplikten er å skaffe et grunnlag for å beregne kystavgiftens størrelse, individuelt eller generelt. Med skipsbøker forstås det samme som tilsvarende begrep i sjølovens § 471.

Etter *tredje ledd* er det reder og dennes agent som er ansvarlig for å betale kystavgift for fartøyet, og disse er solidarisk ansvarlige for avgiftskravet. Den alminnelige betydningen av rederbegrepet i sjøretten skal legges til grunn. Agenten vil være den stedlige representant for reder og den som formidler den avgiftsbelagte tjenesten mellom reder og myndighetene.

Etter *tredje ledd annet punktum* kan det kreves at rederen eller agenten stiller økonomisk sikkerhet for betaling av avgiften. Dette gir myndighetene en styrket mulighet for å sikre betaling av avgiftskravet. Adgangen til å kreve sikkerhet forutsettes anvendt på en ikke-diskriminerende måte. Der det for eksempel er avdekket manglende betalingsevne eller betalingsvilje hos en tjenestemottaker, eller det foreligger en begrunnet mistanke om dette, kan det settes vilkår i tillatelse til bruk av de tjenester kystavgiften skal dekke om at reder eller agent stiller sikkerhet for betalingen av avgiften.

Til § 24 Sikkerhetsgebyr

Departementets forslag er drøftet nærmere under kapittel 12. Bestemmelsens *første ledd* viderefører gjeldende lov § 24 nr. 6. Sikkerhetsgebyret er etter lovens § 55 annet ledd omfattet av reglene som gir sjøpanterett for visse offentlige krav etter sjøloven § 51 første ledd nr. 2, se omtalen foran i punkt 19.4. Det kan fastsettes rabattordninger, se merknadene til § 23 som gjelder tilsvarende.

I *annet ledd* vises det til lovforslaget § 23 tredje ledd som gjelder tilsvarende for bestemmelsen her.

Til § 25 Anløpsavgift

Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 12.

Anløpsavgiften er etter lovens § 55 annet ledd omfattet av reglene som gir sjøpanterett for visse offentlige krav etter sjøloven § 51 første ledd nr. 2, se omtalen foran i punkt 19.4.

Bestemmelsens *første ledd* gir hjemmel for kommunen til å fastsette og oppkreve en avgift for

fartøy som anløper havner i kommunen, offentlige så vel som private. Med anløp av «havn» menes her fartøy som går inn i havnens «område», jf. definisjonen av havn i § 4. Hvorvidt fartøyet legger til kai eller legger til annet sted innenfor havnens område, er således uten betydning. Avgiften kan bare dekke kommunens kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av loven og tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde. Hjemmelen er avgrenset mot kostnader som dekkes inn ved betaling for de tjenester som ytes i havnen, herunder tjenesteyters kostnader ved å møte offentligrettslige krav (slik som ISPS krav). I de kommuner som har havnekapital, inngår avgiften i havnekapitalen, jf § 44 første ledd bokstav b.

Med «utøvelse av offentlig myndighet» i annet punktum menes i hovedsak det å treffe enkeltvedtak og gi forskrifter, samt nødvendig oppfølging av slike vedtak og krav som følger direkte av loven. For å holde administrasjonskostnader nede, må kommunene tilpasse plasseringen og organiseringen av disse oppgavene til aktiviteten i den enkelte kommune, hva enten kommunen har et eget havnevesen eller funksjonene utøves gjennom for eksempel teknisk etat.

Avgiften avgrenses mot saksbehandlingsgebyr og gebyr for gjennomføring av tilsyn, se hhv. §§ 6 og 54. Kommunen kan videre bare dekke inn kostnader i «kommunens sjøområde». Dermed må avgiften avgrenses mot oppgaver som dekkes av de statlige ordninger gjennom kystavgiften og sikkerhetsgebyrer.

Med «tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde» siktes det til alle de oppgaver som kommunen må sørge for i farvannet, inkludert havnebasseng, med unntak for oppgaver som dekkes inn ved særgebyr. Kommunen må selv vurdere behovet for navigasjonsveiledning i kommunale leder og hvilke beredskaps- og oppsynsfunksjoner som følger av lovens krav.

Avgiften skal være kostnadsorientert og ikke av fiskal karakter. Finansdepartementets retningslinjer R-112/2006 vil kunne gi veiledning også i forhold til kommunens avgifter. Det kan fastsettes rabattordninger, se merknadene til § 23.

Kommunene må som utgangspunkt selv fastsette og innkreve avgiften. Departementet kan likevel fastsette en forskrift etter *annet ledd* med nærmere regler om administrasjon av avgiften, hvilke kostnader som kan dekkes inn gjennom anløpsavgiften, samt andre krav til og begrensninger for innholdet i en avgiftsforskrift. Departementet må vurdere behovet for ensartethet i kommuner, for eksempel med hensyn til hvem som skal betale avgiften, etter hvilket system og eventuelle fritaksordninger.

Ved opprettelse av drifts- eller utleieselskap etter kap. 7 kan det oppstå behov for å overlate til selskapet å stå for selve oppkrevingen av anløpsavgiften. I *tredje ledd* er departementet derfor gitt hjemmel til å fastsette forskrift om at eier eller operatør av havn eller havneterminal, som er organisert som eget rettssubjekt, kan pålegges å innkreve anløpsavgift på vegne av kommunen mot særskilt godtgjørelse. Se for øvrig omtalen av begrepet «operatør» under merknaden til § 5.

Fjerde ledd svarer til § 23 tredje ledd og § 24 annet ledd, se merknadene til disse.

Til kapittel 4. Tillatelse og krav til tiltak mv.

Til § 26 Alminnelige krav til tiltak

Bestemmelsen er ny, og angir grunnleggende krav til tiltak som er søknadspliktige etter lovens kapittel 4. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.1.

Første ledd fastsetter en alminnelig standard for gjennomføring av tiltak som er søknadspliktige etter kapittel 4. Tiltak skal planlegges, gjennomføres, drives og vedlikeholdes slik at hensynet til god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet samt hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier blir ivaretatt på forsvarlig måte.

Standarden knytter seg til alle faser ved tiltaket. Kravene til planlegging og gjennomføring retter seg mot prosjekterings-, anleggs- og byggefasen, og gjelder både nye tiltak og ved endringer eller reparasjoner av eksisterende tiltak. Kravet til drift og vedlikehold skal sikre at den tekniske standarden opprettholdes gjennom den tiden tillatelsen gjelder for.

Når det gjelder krav om tiltakets planlegging og gjennomføring, siktes det til alle forhold ved tiltakets tekniske sikkerhet. I «planlegges» ligger bl.a. krav til planleggingen av tiltakets konstruksjon, dokumentert gjennom tegninger og tekniske beregninger. Allerede på dette stadiet må det stilles krav i forhold til teknisk sikkerhet.

I «gjennomføres» ligger det at tiltaket må bygges eller utføres i henhold til regler om bygging eller utføring av det aktuelle tiltak, for eksempel krav til konstruksjon og styrke av en bro eller flytebrygge.

«Drives» er ment som et overordnet begrep på forhold som må ivaretas i forbindelse med bruken av tiltaket.

Kravet om at tiltaket skal «vedlikeholdes» innebærer at tiltakshaver må sørge for at tiltaket gjennomgår nødvendige regelmessige ettersyn, og

også mer grundige ettersyn, slik at det sørges for at tiltaket gjennomgående holder den standarden som kreves for å tilfredsstille lovens krav. Nødvendige endringer og utbedringer må gjennomføres ved behov.

Kravene til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold er relative, jf. uttrykket «forsvarlig måte». Kravene til sikkerhet vil bl.a. avhenge av type tiltak og omfanget av tiltaket, hvor tiltaket iverksettes mv. Sikkerhetsstandarden vil ha størst betydning for mer varige tiltak i farvannet, slik som bygninger eller konstruksjoner, men gjelder generelt for alle tiltak som omfattes av kapittel 4.

Hovedperspektivet er sikkerhet for liv, men hensynet til miljøet og materielle verdier skal hensyntas. Forsvarlighetsstandarden innebærer at risikoen for uhell og ulykker må holdes på et akseptabelt nivå.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere krav til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av bestemte typer tiltak. I slike forskrifter kan det f.eks. stilles krav om plassering av fortøyningsinnretninger for å unngå skade og ulempe for brukerne av farvannet, krav om at merking eller belysning av konstruksjoner av hensyn til god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift med regler om minste tillatte avstand i høyde, bredde eller dybde for tiltak som kan innskrenke farledene. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 16 annet ledd som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om farledsnormal. Bestemmelser etter tredje ledd kan gjelde generelt for alle tiltak eller knyttes opp til bestemte tiltakstyper, som f.eks. broer. Bestemmelser kan videre gjelde hele kysten, eller bestemte farvann eller leder.

Til § 27 Tiltak som krever tillatelse

Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 6 tredje ledd og § 18 annet ledd. Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 13.2.

Første ledd første punktum fastsetter hovedregelen om plikt til å innhente tillatelse fra myndighetene før iverksettelse av ethvert tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.

Hvem søknadsplikten hviler på er ikke presisert, men det fremgår forutsetningsvis at denne som utgangspunkt hviler på den som ønsker å sette i verk tiltaket, altså tiltakshaver. For mindre tiltak vil tiltakshaver normalt være den som er eier av grunnen der tiltaket ønskes utført, men for større bygg og anlegg, gjerne med flere eiere, vil byggherren kunne anses som tiltakshaver. Det er tiltakshaver som eventuelt blir tildelt en tillatelse og som blir gjenstand for kontroll fra myndighetenes side. Hvis det ikke fremgår av søknaden hvem som er tiltakshaver, og det ikke ellers er opplagt, må det avklares med søkers representant. Tillatelse etter denne bestemmelse er som utgangspunkt personlig, og kan ikke overdras uten at det avklares med vedkommende myndighet. Plan- og bygningsloven § 93 b kan være retningsgivende.

Plikt til å innhente tillatelse er knyttet til et virkningskriterium om at tiltaket «kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet». Dersom tiltaket ikke har slike virkninger i farvannet, er det normalt ikke søknadspliktig. I vurderingen skal det legges vesentlig vekt på virkninger for sjøtransporten og annen ferdsel på sjøen. Men også virkninger for annen aktivitet i farvannet skal tillegges vekt. Det er tilstrekkelig at det er en rimelig mulighet for at tiltaket kan virke forstyrrende på ferdselen, for eksempel at trafikken forsinkes, vanskeliggjøres eller utsettes for fare på grunn av tiltaket. Dersom tiltaket bare i helt spesielle situasjoner eller på en helt ubetydelig måte har innvirkning på sikkerhet eller fremkommelighet, vil det normalt ikke gå inn under § 27. Grensetilfeller kan for øvrig avklares i forskrift, jf. fjerde ledd.

Et tiltak kan påvirke ferdselen negativt, dvs. forstyrre eller hindre. Eksempel på tiltak fra land som kan påvirke ferdselen, er lyskilder som kan virke villedende for navigasjon i mørket. Andre eksempler er tiltak som krysser farleden (broer, kabelspenn mv.) og tiltak som stikker ut i farleden, for eksempel brygger. Et tiltak som påvirker ferdselen positivt, for eksempel skilting, merking eller annen navigasjonsveiledning, faller også inn under lovens virkeområde.

Med hensyn til arten av tiltak som vil kunne kreve tillatelse nevnes «bygging, graving, utfylling» uttrykkelig. Begrepet «bygging» omfatter anlegg, bygning eller konstruksjon i, over eller under farvann. Uttrykket «andre tiltak» innebærer imidlertid at ethvert tiltak som kan påvirke fremkommeligheten eller sikkerheten i farvannet vil kreve tillatelse.

I *første ledd annet punktum* er det gitt eksempler på enkelte tiltak uten at disse er uttømmende angitt. Også mer intensiv *bruk* av farvannet, slik som større båtrace og regattaer, kan anses som «andre tiltak» etter første ledd første punktum.

Hvorvidt enkeltstående bøyer er søknadspliktige etter § 27 må vurderes konkret, hvor utgangspunkt tas i bøyens konkrete plassering, bruk knyttet til bøyen, eventuelle tidligere utlagte bøyer og

ferdsel og annen aktivitet i området. Praksis under gjeldende lov vil være veiledende. Generelt kan det være aktuelt å fastlegge tvilsspørsmål knyttet til nedre grense for hvilke tiltak som er søknadspliktige i forskrift, jf. fjerde ledd i bestemmelsen her.

Søknadsplikten omfatter både varige tiltak og tiltak av midlertidig karakter. Eksempelvis krever reparasjonsarbeider på gass- eller oljerørledninger, mudringsarbeider eller sprengningsarbeider tillatelse dersom arbeidene medfører at hele eller deler av en farled sperres eller hindres. Likeledes kan arbeider som medfører økt trafikkering være søknadspliktige, altså selv om arbeidene i seg selv skulle være unntatt fra søknadsplikt. Andre midlertidige tiltak som vil kunne være omfattet er større slep eller oppankring av en oljeplattform eller liknende, jf. «andre tiltak». Ved vurdering av om tillatelse for opplag av fartøy skal gis skal det tas hensyn til om opplaget vil medføre ulemper for miljøet, fiskeri- og akvakulturnæringen eller annen bruk av farvannet. Dette gjelder også ved fastsettelse av vilkår for tillatelse.

Fiskeriaktivitet er eksempel på aktivitet som normalt ikke er søknadspliktig, men unntak kan tenkes også her, for eksempel ved stående redskap som sperrer eller vanskeliggjør ferdsel i en led.

Det er uten betydning om tiltaket gjennomføres i farvannet eller på land. Det avgjørende vurderingstemaet vil i alle tilfelle være «om tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet».

Første ledd tredje punktum presiserer at kommunen i nødvendig grad skal kontrollere at tiltaket det søkes om er i henhold til bestemmelser gitt i eller gitt i medhold av denne loven. Omfanget av kommunens kontroll av søknaden og tiltaket vil avhenge av tiltakets art og størrelse. I tillegg må det vurderes om arbeidet kan være til skade for havnen eller ferdselen på eller ved denne eller hindre utbygging av havnen etter planer vedtatt av statlig eller kommunal myndighet. Havne- og farvannsloven regulerer ikke nabo- og eiendomsforhold eller andre privatrettslige forhold. Hvorvidt tiltaket vil kunne stride mot tredjemanns strandrett, eiendomsrett o.l., har derfor normalt ikke betydning ved vurderingen av om det skal gis tillatelse.

Det er opplysningene som blir gitt i søknaden som skal kontrolleres opp mot lov, forskrift mv. og som skal danne grunnlag for tillatelsen som blir gitt. Er søknaden mangelfull, har kommunen ansvar for å innhente ytterligere opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17, se likevel § 33. Uriktige opplysninger i søknaden er i utgangspunktet tiltakshavers ansvar.

Tillatelse til tiltak som omfattes av § 27 første ledd skal i utgangspunktet innhentes hos kommunen. *I annet ledd* er likevel departementet tillatelsesmyndighet for «tiltak som settes i verk i hovedled eller biled, eller forøvrig utenfor kommunens sjøområde» samt for tiltak innenfor kommunens sjøområde, men «som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i hovedled eller biled». Hvorvidt departementet er tillatelsesmyndighet beror således dels på tiltakets geografiske plassering og dels på hvor tiltaket får virkning. Det er tilstrekkelig at tiltaket kan få virkning i hoved- eller biled. Eksempler på sistnevnte tiltak er alle lyskilder som påvirker sikkerheten i hovedled og biled eller fysiske tiltak som påvirker strømforholdene i hovedled og biled.

Dersom et tiltak må ventes å få virkninger både i og utenfor hovedled og biled, må utgangspunkt være at departementets tillatelse skal innhentes.

De samme utgangspunkter må gjelde i forhold til tiltak som får virkning utenfor den ytre grensen for kommunenes ansvar (normalt grunnlinjen).

Tredje ledd fastslår at departementet i forskrift kan fastsette hva slags tiltak som er omfattet av de ulike leddene i denne bestemmelsen, og at et tiltak eller bestemte typer av tiltak som omfattes av første ledd, krever tillatelse av departementet. Dette gir departementet den nødvendige fleksibilitet dersom det viser seg at det er hensiktsmessig at staten behandler bestemte *typer* av tiltak. Etter *tredje ledd annet punktum* kan departementet også i det enkelte tilfellet bestemme at et bestemt tiltak krever tillatelse fra departementet. Saker etter tredje ledd kan være saker hvor nautiskfaglig kompetanse, hensynet til likebehandling eller nasjonale hensyn er spesielt tungtveiende. Eksempler på dette er akvakulturanlegg, diverse farvannskrysninger eller vindmølleparker.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at visse tiltak ikke trenger tillatelse, dersom det på forhånd er gitt melding om tiltaket til myndigheten. I slik forskrift kan det knyttes enkle og objektive kriterier til om tiltaket krever tillatelse. For eksempel kan det fastsettes at flytebrygger over et visst antall kvadratmeter krever tillatelse, mens flytebrygger under et visst antall kvadratmeter ikke krever tillatelse. Bestemmelsen i § 27 om plikt til å innhente tillatelse er angitt ut fra generelle kriterier. Det vil for mange typer tiltak derfor være behov for en mer konkret angivelse av plikten til å inneha tillatelse. Dette vil kunne lette arbeidet for vedkommende myndighet, og gjøre situasjonen mer forutsigbar for tiltakshaverne. Særlige regler kan være aktuelt overfor mindre tiltak, slik som flytebrygger, fortøyningsinstallasjo-

ner og bøyer for mindre fritidsbåter. Etter fjerde ledd kan departementet ved forskrift fastsette meldeplikt for særskilte tiltakstyper. En slik meldeplikt vil kunne fungere slik at det for enkelte tiltak er tilstrekkelig med melding til myndighetene innen en fastsatt frist forut for iverksettelse av tiltaket. Tiltaket kan da iverksettes dersom myndigheten etter loven ikke signaliserer at den ordinære søknadsprosessen skal følges.

Fjerde ledd annet punktum gir videre adgang for departementet til ved enkeltvedtak å fastsette særskilt om et tiltak krever tillatelse eller ikke. Forutsetningen for å unnta søknadsplikt er at tiltaket meldes til myndigheten etter loven innen rimelig tid forut for iverksettelse av tiltaket. Fjerde ledd gir også adgang til å fastsette nærmere regler for når en rammetillatelse kan erstatte flere enkeltstående tillatelser for bestemte typer tiltak. For eksempel kan man for dumping av masser gi adgang til dumping inntil en gitt mengde på visse vilkår.

Til § 28 Tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg

Bestemmelsen oppstiller krav om tillatelse for tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg. Når et tiltak krever tillatelse etter både § 27 og § 28, behandles saken under ett av departementet. Ett tiltak som krever tillatelse etter § 28 vil dermed bli behandlet av staten også når det gjelder vurderingen etter § 27, uavhengig av tiltakets plassering. Formålet med bestemmelsen er å sikre at statens investeringer i og intensjoner med de aktuelle anleggene blir ivaretatt. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 8 annet ledd.

Etter *første punktum* krever bygging eller andre tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets «anlegg, innretninger eller virksomhet», tillatelse av departementet.

Av praktisk betydning er de statlige fiskerihavnene der staten enten eier deler av infrastrukturen eller har grunnrettigheter som tilgodeser fiskerinæringen. Tiltak som berører havner hvor staten kun har gitt økonomisk tilskudd, og hvor kommunen er tiltakshaver, faller utenfor bestemmelsen.

Begrepet «virksomhet» er vidt, men det er ikke meningen at ethvert tiltak som kan få perifer betydning for Kystverkets eller Forsvarets virksomhet krever tillatelse. For eksempel har ikke tiltak knyttet til område hvor fyrlykter står, krevd tillatelse etter dagens praksis. Er det tvil, skal saken forelegges Fiskeri- og kystdepartementet. Departementet forelegger saker for vedkommende militære myndighet.

Til § 29 Vilkår i tillatelse

Bestemmelsen regulerer adgangen til å sette vilkår i tillatelser etter lovens kapittel 4. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 9. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.3.

De alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgang til å sette vilkår som pålegger plikter, supplerer bestemmelsen. Se også § 61. Det forutsettes at vilkårene har saklig sammenheng med tillatelsen og lovens og bestemmelsens formål, at de ikke er uforholdsmessig tyngende sett i forhold til det som søkes oppnådd, eller at de undergraver andre bestemmelser i loven. Ved vurderingen må lovens formål tillegges vesentlig vekt.

I *første ledd første punktum* presiseres de hensyn som vilkår i tillatelse skal baseres på. I tillegg til hensynet til «god fremkommelighet og trygg ferdsel», som er blant de formål loven skal fremme, jf. § 1, skal hensynet til «liv, helse, miljø og materielle verdier» vektlegges. Dette er grunnleggende sikkerhetshensyn og hensyn til omgivelsene. Tilrettelegging for «forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet», jf. § 1, innebærer bl.a. ivaretakelse av disse hensyn. Dette er hensyn som det er viktig å ivareta ved tiltak, og er praktiske i forbindelse med vilkårsstillelse i tillatelser.

Annet punktum gir anvisning på enkelte konkrete vilkår som kan stilles**.** Vilkårene oppregnet i bokstavene a til g er ikke obligatoriske eller uttømmende, jf. uttrykket «kan blant annet».

Bokstav a gir hjemmel til å sette vilkår om «undersøkelser, herunder om virkninger av tiltaket». Vilkår kan altså gå ut på plikt til å gjennomføre undersøkelser i tillatelsesperioden, se § 33 om forutgående undersøkelser.

Etter *bokstav b k*an det settes vilkår om «utførelse, herunder utstyr og dimensjonering». Vilkårene kan konkretisere hvordan et anlegg skal konstrueres eller hvor mye et anlegg skal tåle. Det kan også settes vilkår om hvordan tiltaket skal gjennomføres, for eksempel at kabler og ledninger graves ned i havbunnen. Vilkår kan knyttes til alminnelig godkjente standarder, for eksempel krav til kaikonstruksjoner etter Norsk Standard. Andre vilkår om utførelse som kan stilles, er for eksempel avbøtende tiltak om oppsetting av fyr, merker og skilt for tiltakshaverens regning. Eksempel på vilkår om «dimensjonering» er krav til steinstørrelse ved bygging av molo og krav til størrelse på skilt som skal varsle om tiltak. Det kan også stilles funksjonelle krav om dimensjonering, for eksempel at en molo skal tåle en viss bølgehøyde. Eksempel på vilkår om bruk av «utstyr» er krav om belysning av oppdrettsanlegg.

Etter *bokstav c* kan en tillatelse tidsbegrenses. Det kan være aktuelt ved tiltak som stenger for annen trafikk, slik at arbeid eller utøvelse av tiltaket bare bør skje til bestemte tider. Ved tillatelser til bruk av farvannet for eksempel ved båtrace er det praktisk at tillatelsen begrenses i tid.

Etter bokstav d kan det stilles vilkår om «bruk», for eksempel for å sikre fiskefartøyer fortrinnsrett til brygger mv. som legges ut fra Kystverkets anlegg og klausulerte arealer, og for øvrig for å legge til rette for sikker og god trafikkavvikling.

Bokstav e nevner vilkår om «vedlikehold». Vilkår kan for eksempel gjelde plikt til å vedlikeholde kaianlegg, varselskilt samt fyr, merker og skilt som tiltaket har nødvendiggjort.

Etter *bokstav f* kan det settes som vilkår i tillatelse at tiltakshaver forplikter seg til «miljøovervåkning», f.eks. å undersøke et område for gjenstander som måtte være igjen på havbunnen i forbindelse med legging av oljerørledning. Rapportering skal skje til farvannsmyndigheten, eller den myndighet farvannsmyndigheten fastsetter. Bestemmelsen her skal for øvrig oppfylle forpliktelser etter EUs rammedirektiv om vann (2000/60/EC).

Bokstav g gir adgang til å sette vilkår om «fjerning og opprydding». Vilkår om «fjerning og opprydding» kan både gjelde i forbindelse med gjennomføring av tiltaket, men også krav om opprydding etter at tiltaket er nedlagt.

I *annet ledd* er det presisert at tiltakshaver kan bli pålagt å betale for oppfyllelsen av de vilkår som stilles. Det vil ofte kunne være forutsetningen at den som får fordelene av en tillatelse også skal dekke utgiftene ved oppfyllelsen av vilkår som stilles, for eksempel vilkår fastsatt for å avbøte eller begrense negative virkninger av vedtaket. I tillegg er det bestemt at den i hvis interesse et vedtak fattes, kan pålegges å dekke utgiftene ved oppfyllelse av vilkår.

Tredje leddd gir hjemmel til å pålegge tiltakshaver, som vilkår for tillatelse, å utføre kompensasjonstiltak, jf. «legge til rette for slik bruk og utnytting annet sted». Slike kompensasjonstiltak kan pålegges både som fysiske tilretteleggingstiltak, f.eks. opparbeiding av alternativ badeplass, eller som pålegg om å yte økonomisk tilskudd, f.eks. i form av et fond. Forutsetningen for å stille vilkår om kompensasjonstiltak er at tiltaket kan volde «vesentlig ulempe for annen bruk og utnytting av farvannet». Kompensasjonstiltak vil da komme helt eller delvis i stedet for avbøtende tiltak knyttet til det berørte farvann, og er særlig nærliggende når konkrete avbøtende tiltak i farvannet ikke er praktiske eller vil ha liten effekt.

Videre kan tiltakshaver pålegges å, uten hensyn til skyld, erstatte skade på og tap av redskap og utstyr som benyttes av andre næringer. Dette er særlig praktisk overfor fiskere ved at fiskeredskap beskadiges eller må oppgis (objektivt ansvar for tap knyttet til fiskeredskaper). Erstatningsansvaret er begrenset til selve redskapen og omfatter ikke følgetap for næringsvirksomheten. Som for de andre kompensasjonstiltak, er det en forutsetning for å fastsette vilkår om erstatning at tiltaket «kan volde vesentlig ulempe for annen bruk og utnytting» av farvannet. I tillegg forutsetter erstatning at det er oppstått en skade eller tap av redskap eller utstyr. En uttalelse fra Fiskeridirektoratet vil i praksis måtte tillegges stor vekt i denne vurderingen. Erstatningsansvaret er objektivt, men kan lempes eller falle bort hvor det godtgjøres at skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte fisker. Vilkår om erstatningsansvar overfor fiskere kan kombineres med vilkår om avbøtende tiltak, for eksempel at en rørledning tildekkes, varsles med skilt osv.

Til § 30 Beskyttelse av bestemte områder

Bestemmelsen er ny og er omtalt i punkt 13.4.

Departementet er tillagt kompetanse til gjennom forskrift og i enkeltvedtak å forby eller sette vilkår for iverksetting av tiltak i bestemte områder. Med tiltak siktes det til tiltak etter havne- og farvannsloven og det vises til merknadene til § 27. Hensynet bak bestemmelsen er å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold mot skade som følge av et tiltak. Bestemmelsen forutsetter at områdets særlige karakter gjør det nødvendig å begrense tiltak eller bestemte tiltak i det aktuelle området. Bestemmelsen forutsetter nært samarbeid med andre relevante og kompetente fagmyndigheter på området.

Til § 31 Bortfall av tillatelse

Bestemmelsen er ny. Etter *første punktum* faller en tillatelse bort hvis arbeidet med et tiltak ikke er satt i gang senest tre år etter at tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen gjelder alle typer tiltak som krever tillatelse etter lovens kapittel 4.

Blir et vedtak om tillatelse påklaget, regnes fristens utgangspunkt fra klageinstansen treffer sitt vedtak. Fristen avbrytes når arbeidet blir satt i gang med sikte på fullføring innen rimelig tid hensett til tiltakets karakter. Igangsetting i det øyemed å avbryte fristen uten sikte på fullføring, slik at det foreligger en omgåelse av reglene, avbryter ikke fristen.

Annet punktum innebærer at tillatelsen bortfaller selv om anleggsarbeidene er satt i gang, når arbeidet senere innstilles over en periode på minst to år. Toårsperioden må være utløpt for at tillatelsen skal bortfalle. Arbeidet må anses innstilt når det ikke lenger er noen fremdrift med sikte på fullføring i henhold til tillatelsen, selv om det foretas vedlikeholdsarbeider på det som allerede er utført. Retting av utførte arbeider betyr ikke at arbeidet er innstilt. Selv om arbeidet ikke er innstilt sammenhengende for to år, kan tillatelsen bortfalle dersom arbeidet bare pågår i korte perioder før det stadig blir innstilt, og de innstilte periodene i sum overstiger to år. I tvilstilfelle vil det her ha betydning om de objektive og subjektive omstendigheter omkring arbeidet, og de gjentatte opphold, gir preg av manglende vilje til fullføring. Også der arbeidet er fullført, men bruken av selve tiltaket opphører i mer enn to år, vil en tillatelse falle bort.

Tredje punktum gir den myndighet som har gitt tillatelsen en adgang til å forlenge fristen. Forlengelse kan gis for maksimalt tre år av gangen. Forlengelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Er det utført full konsekvensutredning for tiltaket, gjelder femårsfristen i plan- og bygningsloven § 33–8 ved siden av fristene i § 4–6. Er fristen i plan- og bygningsloven § 33–8 (regnet fra tillatelsen) overskredet, må det foretas ny konsekvensutredning om ikke departementet fritar for dette.

Til § 32 Samordning av myndighet

Liknende bestemmelser er gitt i akvakulturloven §§ 8 og 15, og en tilsvarende avklaring blir foreslått som endring i luftfartsloven i forbindelse med endring av ny plandel av plan- og bygningsloven. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.5 og 15.3.4.

Etter *første ledd* følger det at myndigheten etter havne- og farvannsloven, sammen med kommunen som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en samordnet og effektiv behandling av søknader og tillatelse.

I *annet ledd* er det presisert at det ikke kan gis tillatelse etter havne- og farvannsloven til tiltak som vil være i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det vil likevel kunne være relevant å ta hensyn til planer under utarbeidelse. Der et omsøkt tiltak er i strid med en vedtatt arealplan, vil tiltakshaver likevel kunne søke dispensasjon fra vedkommende plan- og bygningsmyndighet.

Tiltak som vil komme i strid med planen kan ikke få tillatelse med mindre det gis dispensasjon fra vedkommende plan- og bygningsmyndighet. Ved tvil om det foreligger motstrid med plan, må vedkommende myndighet gis anledning til å uttale seg. Der en tillatelse vil komme i strid med formålet bak andre plan- eller vernevedtak, vil sektormyndigheten også kunne ta hensyn til dette, men hensynene under havne- og farvannsloven vil som utgangspunkt måtte veie tyngst i vurderingen av om tillatelse skal gis etter havne- og farvannsloven.

Etter *tredje ledd* kan departementet delegere myndighet etter kap. 4 til Fiskeridirektoratet i saker som faller inn under lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79. Dette er i hovedsak en videreføring av eksisterende hjemmel.

Til § 33 Pålegg om undersøkelse før vedtak treffes

Bestemmelsen er drøftet nærmere under punkt 13.3. Tilsvarende bestemmelser finnes i forurensningsloven §§ 13 og 51.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tiltakshaver å utføre undersøkelser som er nødvendige for at forvaltningen på en forsvarlig måte skal kunne behandle søknader etter lovens kapittel 4. «Undersøkelser» er valgt som et nøytralt begrep, og omfatter alle typer forundersøkelser, studier, utredninger, analyser mv. som kan være aktuelle med sikte på å klarlegge mulige konsekvenser av at et tiltak tillates gjennomført. Undersøkelser pålegges ved enkeltvedtak forut for vedtaket om tillatelse etter § 27 eller § 28, og er forskjellig fra vilkår om undersøkelser som kan gis som vilkår for tillatelse, jf. § 29 annet ledd bokstav a (f.eks. vilkår om løpende eller periodiske undersøkelser av tiltak). Siden pålegget er et enkeltvedtak, må de alminnelige reglene i forvaltningsloven følges. Ordlyden understreker at avgjørelsen av *om* det skal gis tillatelse eller ikke, utskytes til undersøkelsene er ferdigstilt.

Flere typer farvannstiltak kan ha vesentlige virkninger i farvannet som krever en nærmere undersøkelse. Forvaltningen må i utgangspunktet ha en forholdsvis romslig skjønnsmessig adgang til å vurdere om gjennomføring av et tiltak krever nærmere forundersøkelser av mulige konsekvenser, og til å tilpasse typen undersøkelse til tiltakets art, omfang og plassering. Forvaltningens skjønn omfatter også hva som kan anses som «mulige» konsekvenser. Undersøkelser må imidlertid stå i et rimelig forhold til betydningen det har for å få kartlagt konsekvensene av tiltaket. Bestemmelsen forutsettes således brukt med varsomhet. Dersom det er klart at tiltaket vil ha bestemte konsekvenser som man med rimelig sikkerhet kan forutse omfanget av, er det ikke grunnlag for å kreve forundersøkelse. Da må tillatelsesmyndigheten som

utgangspunkt vurdere søknaden ut i fra de opplysningene som foreligger. Det er i de tilfellene hvor konsekvensene er uoversiktlige eller usikre at hjemmelen er mest aktuell.

Praktiske eksempler på forundersøkelser som kan være nødvendige, er ulike geotekniske undersøkelser eller risikovurderinger i forkant av opptak eller utfylling av masser. Opptak og utfylling av masser i farvannet kan medføre fare for utglidning som følge av havbunnens endrede beskaffenhet. Utfylling og opptak av masser kan dessuten medføre endringer i strømforhold mv. med virkning for navigering og manøvrering av fartøy. Gjenfylling av sund mv. kan også føre til at farvannet lettere blir islagt. Krav om forutgående strøm-, vind- og bølgemålinger kan være aktuelt for flere typer tiltak.

Tillatelsesmyndigheten må medvirke til at undersøkelsen får en kvalitet som gir et godt avgjørelsesgrunnlag. Det er viktig at det konkretiseres hvilke spesifikke konsekvenser som må utredes i undersøkelsen. Det er opp til tillatelsesmyndigheten å avgjøre hvem som skal utføre undersøkelsene, jf. alternativene «sørge for og bekoste». Det kan også stilles krav til uavhengighet hos dem som utfører undersøkelsene, for å sikre at undersøkelsen ikke påvirkes av partsinteresser.

I første ledd *annet punktum* fastslås det at det skal være et rimelig forhold mellom pålegget og forvaltningens interesse i å få klarlagt mulige konsekvenser av tiltaket. De samlede ulempene pålegget vil påføre tiltakshaver må avveies mot forvaltningens interesse av å få gjennomført nærmere kartlegging av mulige konsekvenser.

Forhold som taler for et pålegg er bl.a. i hvilken utstrekning tiltakets potensielle virkning er usikre eller uoversiktlige, herunder tiltakets kompleksitet. Jo større usikkerhet det hefter ved faktagrunnlaget, jo større grunn kan det være til å kreve undersøkelser. Hvor flere interesser blir berørt av søknaden om etablering av tiltak, øker behovet for å skaffe et dekkende og nøytralt faktagrunnlag.

Kostnaden for tiltakshaver ved å gjennomføre undersøkelsen vil måtte tillegges vekt. Tiltakets varighet og kostnadsramme vil også måtte tillegges vekt i den samlede vurdering av hvilke undersøkelser det er naturlig å kreve.

Etter *annet ledd* kan departementet fastsette nærmere regler om hvilke undersøkelser som er nødvendige i forhold til ulike typer tiltak. Dette kan være aktuelt hvis det for eksempel utkrystalliserer seg typetilfeller som alltid bør utredes i forhold til en bestemt konsekvens.

Til kapittel 5. Tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet

Til § 34 Forbud mot å volde fare, skade eller ulempe i farvannet

Det vises til nærmere omtale av bestemmelsen i punkt 14.1 og 14.2.

Bestemmelsen viderefører i første ledd et alminnelig forbud mot å volde fare, skade eller ulempe for ferdsel i farvannet eller i havn. Første ledd er utgangspunkt for de påfølgende regler om avvergings- og avbøtingsplikt, og det offentliges adgang til å gi pålegg om tiltak og selv sørge for tiltak, jf. § 34 annet og tredje ledd og § 36.

Første ledd fastslår et generelt forbud mot å volde fare, skade eller ulempe for fremkommelighet eller ferdsel i farvannet eller i havn, ved bruk eller etterlatelse av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander. Forbudet gjelder enhver, jf. «ingen», og er ikke knyttet til andre kriterier som for eksempel eierskap. Det må imidlertid kreves en viss tilknytning mellom ansvarssubjektet og den faktiske bruken eller etterlatelsen.

Uttrykket «nytte eller etterlate» er ment å omfatte de handlemåter som praktisk sett er aktuelle og dekker enhver aktiv og passiv handling. Ikke bare aktive handlinger som umiddelbart fører til fare eller skade er omfattet, men også det å sette i verk noe som senere kan føre til farlige situasjoner, f.eks. utilstrekkelig fortøyning eller oppankring av fartøy.

Uttrykket «fare, skade eller ulempe for fremkommeligheten eller ferdselen i farvannet eller i havnen» favner vidt og omfatter de aktuelle brukerinteresser. Ordinær sjøtrafikk og annen transport eller aktivitet i farvannet omfattes, herunder fritidspregede aktiviteter. Med havnen siktes det til ferdsel i eller i tilknytning til havnens områder eller områder som er funksjonelt tilknyttet havnen.

Bestemmelsen må avgrenses nedad mot de ulemper som alle må påregne som følge av ordinær og lovlig trafikk i farvannet. Typisk må fritidsbåter tåle de ulemper som følger av at de må ta hensyn til nyttetrafikk.

Regelen i § 34 første ledd innebærer at en må ha særskilt hjemmel for å foreta seg noe som kan medføre fare, skade eller ulempe for fremkommelighet eller ferdsel i farvannet eller i en havn. Slik hjemmel vil dels kunne følge av særskilte tillatelser etter lovens kap. 4.

Annet ledd første punktum statuerer en selvstendig plikt for den ansvarlige som opptrer i strid med første ledd, til å iverksette tiltak for å redusere risikoen og forhindre at skade eller ulempe oppstår. Plikten påligger «den ansvarlige», og dette vil nor-

malt være den som faresituasjonen skriver seg fra, for eksempel eier eller fører av vedkommende fartøy. I vurderingen må det bl.a. legges vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til risikoen eller skaden, og hvilke muligheter den enkelte har for å treffe effektive tiltak for å avverge fare, skade eller ulempe. Ofte vil fartøyfører eller eieren av fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden som fare- eller skadesituasjonen stammer fra være sammenfallende med den ansvarlige. Er et fritidsfartøy bortlånt og disponert fullt ut av låntageren, vil imidlertid låntageren etter omstendighetene kunne anses som den ansvarlige. På samme måte vil også andre rettighetshavere etter omstendighetene kunne anses som den ansvarlige. Ofte vil mer enn én ha en viss tilknytning til en oppstått fare eller skade, for eksempel i transportforhold. I slike situasjoner er det ikke utenkelig at en i det konkrete tilfelle må anse flere som ansvarlige. Departementet legger til grunn at i sjøfartsforhold vil «den ansvarlige» ofte være eier, reder eller skipsfører eller øvrige som inngår i kretsen av personer som etter sjøloven § 171 eller § 194, jf. § 193, har rett til ansvarsbegrensning. Imidlertid har bestemmelsen en videre rekkevidde, jf. «kjøretøy eller andre gjenstander». Den ansvarlige kan derfor også være andre personer med tilknytning til slikt løsøre.

Hvem som er den ansvarlige vil også kunne variere ut fra den enkelte situasjon og hvilke tiltak det er aktuelt å treffe. Som eksempel vil det være skipsførers ansvar å melde fra om tap av dekkslast til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler, mens det normalt vil være reders ansvar å betale for det offentliges tiltak, se imidlertid merknadene til fjerde ledd.

Dersom skade eller ulempe som nevnt i første ledd er oppstått, fremgår det av *annet ledd annet punktum* at den ansvarlige plikter å «straks sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkninger av skaden eller ulempen» (avbøtingsplikt). For å hindre ytterligere skade eller ulempe må tiltak iverksettes uten ugrunnet opphold. Avbøtingsplikten påhviler den ansvarlige, men der den ansvarlige selv ikke har ressurser eller evne til å motvirke fare, skade eller ulempe, vil han ha plikt til å be andre om hjelp for egen regning. Dersom den ansvarlige ikke selv gjør dette, kan myndigheten etter loven selv gripe inn og iverksette tiltak, og kreve utgiftene ved tiltaket dekket av den ansvarlige etter § 36. Plikten kan bl.a. omfatte tiltak for å begrense negative virkninger for personer, fast eiendom, løsøre og naturmiljøet.

Plikten til å iverksette tiltak etter annet ledd første og annet punktum gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de farer, skader eller ulemper som kan forventes unngått ved tiltaket, jf. *annet ledd tredje punktum*. Plikten er utformet etter modell av forurensningsloven § 7 annet ledd fjerde punktum. Pliktens utstrekning vil således bero på en konkret vurdering av hva som er rimelig, sett hen til faren, skaden eller ulempen som truer eller er oppstått, og hvilke tiltak som er formålstjenlige og nødvendige for å forhindre eller redusere risikoen. Også kostnadene ved gjennomføringen må inngå i en rimelighetsvurdering. Utgangspunktet for vurderingen er her forholdene slik de fremstår på beslutningstidspunktet.

Tredje ledd gir myndigheten etter loven hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak som nevnt i annet ledd, dvs. avvergings- og avbøtingsplikt, men denne adgangen er subsidiær i forhold til den ansvarliges plikt etter annet ledd. Som praktiske og relevante pålegg nevnes fjerning, heving, nødlossing, reparasjoner, pålegg om å ta i mot slep eller ta om bord los.

Uttrykket «sørge for tiltak» i annet ledd, må forstås som en plikt til å gjøre noe aktivt. Pålegg etter tredje ledd om å iverksette tiltak etter annet ledd, kan imidlertid også innebære at den ansvarlige skal unnlate å iverksette eget tiltak, for eksempel i påvente av bistand fra myndighetene eller andre. Et forbud kan gjøres midlertidig i påvente av avbøtende tiltak. Det er også presisert at tiltak i medhold av § 38 har forrang foran pålegg etter § 34.

Dersom det er gitt pålegg etter *§ 34 tredje ledd* og den ansvarlige ikke oppfyller pålegget, vil myndigheten etter loven ha rett til selv å iverksette tiltak i medhold av § 36. Videre vil myndigheten etter loven kunne tvangsgjennomføre slike vedtak. Unnlatt oppfyllelse av vedtak vil kunne medføre straffeansvar, jf. lovens kap. 10 og 11.

Ved pålegg etter tredje ledd vil også rimelighetsvurderingen i annet ledd siste punktum gjelde, og det kan her legges vekt på i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides for den oppståtte fare eller skade. Gjennom pålegget kan det gripes inn i skipsførers rett til å bestemme over fartøyet, ut fra kyststatens interesse i å beskytte kystlinjen eller dertil knyttede interesser.

Pålegg i medhold av § 34 tredje ledd må anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer derfor i utgangspunktet til anvendelse. Vedtak i saker etter § 34 vil ofte måtte treffes hurtig. Det er derfor sannsynlig at vedkommende myndighet etter loven må benytte seg av forvaltningslovens unntaksregler, for eksempel § 16 tredje ledd om unnlatelse av forhåndsvarsel. Viktig er også forvaltningsloven § 42 som gir adgang til å iverksette (fullbyrde) forvaltningsvedtak selv om det er kla-

get på vedtaket. Det er en betingelse at den ansvarlige skal gis en rimelig frist for å påbegynne tiltaket og dersom det er påkrevet, en rimelig frist for å avslutte tiltaket. Fristens lengde bør bl.a. variere med hvor mye det haster med å treffe tiltak, behovet for forberedelser og omfanget av tiltakene.

Av hensyn til at myndighetene alltid skal kunne ha minst én ansvarlig å forholde seg til ved pålegg etter tredje ledd, er det i *fjerde ledd* presisert at «som ansvarlig regnes også den som var registrert eier eller eier av fartøyet mv. på det tidspunktet dette ble nyttet eller etterlatt i strid med første ledd, eller som er registrert eier eller eier på det tidspunkt det blir gitt pålegg etter tredje ledd». Dette endrer imidlertid ikke det som er sagt over om at det kan variere med situasjonen, risiko- og tilknytningsforhold hvem som er ansvarlig i forhold til ulike handleplikter og i forhold til økonomisk oppgjør. Formuleringen «også» betyr bare at der det ikke utpeker seg andre aktuelle rettssubjekter, slik som reder eller operatør, eller i de tilfellene hvor det på grunn av kompliserte eier- og driftskonstellasjoner er uklart hvem som er ansvarlig, så vil myndighetene alltid kunne holde seg til den som er registrert eier eller eier på tidspunktet for overtredelse av første ledd, eller på tidspunket pålegget blir gitt etter tredje ledd. Med registrert eier menes eier registret i NIS eller NOR eller tilsvarende utenlandsk register. Bestemmelsen gir følgelig bare myndighetene en opsjon på å holde et rettssubjekt ansvarlig. Hvem som skal bære det endelige ansvaret for ulike kostnader følger av det internrettslige forhold mellom de ulike ansvarlige. Eier kan heller ikke oppgi eiendomsretten med virkning for ansvar som er pådratt etter bestemmelsen her.

Til § 35 Vrakfjerning mv.

Bestemmelsen gir hjemmel til å pålegge opprydding eller fjerning av fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt. En tilsvarende bestemmelse for forurensende vrak mv. er gitt i forurensningsloven § 37. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 14.3.

Bestemmelsen innebærer en utvidelse av adgangen til å gi pålegg sammenliknet med § 34 tredje ledd, idet det her ikke er et vilkår at det allerede er forårsaket «fare», «skade» eller «ulempe». Det er tilstrekkelig at «hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel eller hensynet til annen bruk eller forvaltning av farvannet krever det», for å utløse myndighetenes kompetanse.

Etter *første punktum* er det som kan kreves ryddet eller fjernet angitt som «fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt». For øvrig ligger det svært få begrensninger i vilkåret om «sunket, strandet, er forlatt eller henlagt». Årsaksforholdet er ikke av betydning for plikten.

Selv om overskriften viser til det mest praktiske, nemlig «vrakfjerning» er hjemmelen ikke begrenset til «vrak», jf. også tilføyelsen mv., og for øvrig ordlyden i bestemmelsen. Noe krav om at fartøyet har sunket eller nådd en viss grad av ødeleggelse gjelder heller ikke. Bestemmelsen kan dermed også anvendes der er fartøy ligger forholdsvis uskadd på et skjær, jf. særlig alternativene «henlagt» og «strandet».

Et fartøy som er blitt delt i to vil fortsatt være ett «fartøy» i lovens forstand. Selv om det er svært lite igjen som minner om det opprinnelige fartøyet, vil de enkelte deler likevel måtte betegnes som «gjenstander». Også lasten omfattes dersom den består av «gjenstand[er]».

Pålegg om vrakfjerning kan altså gis der hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel eller hensynet til annen bruk eller forvaltning av farvannet krever det

Fartøy eller gjenstander som er til hinder for sjøtransport eller annen ferdsel i farvannet kan kreves fjernet. Kan det uskadeliggjøres på annen forsvarlig måte bør imidlertid det minst byrdefulle tiltaket velges.

Hensynet til andre interessegrupper eller næringsdrivende i kystsonen vil også kunne begrunne et pålegg om fjerning og opprydding, jf. «annen bruk eller forvaltning av farvannet». Det samme gjelder hvor fartøy eller gjenstand er til hinder eller ulempe for havnedrift.

§ 35 må avgrenses mot reglene om vrakfjerningsplikt i forurensningsloven. Bestemmelsen er derfor ikke aktuell å anvende på vrak eller vrakrester som utelukkende er uønsket fordi de virker skjemmende eller fordi de er til ulempe for miljøet, og hvor det derfor bare er miljøhensyn som tilsier vrakfjerning. Heving eller opprydding av slike vrak vil måtte hjemles i forurensningsloven.

Forholder den ansvarlige seg passiv, kan det være at andre iverksetter tiltak for å fjerne vraket eller å rydde opp gjenstander eller last fra vraket. I slike tilfeller kan den ansvarlige i stedet pålegges å dekke «rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding». Hva som er «rimelig» må bl.a. vurderes i forhold til hvorvidt den ansvarlige selv er gitt tilstrekkelig anledning til å gjennomføre tiltak og hva som er forsvarlig kostnadsbruk ved de konkrete tiltak.

Myndigheten etter loven kan spesifisere pålegget. Det kan gis konkrete anvisninger på hvilke tiltak som skal iverksettes, for eksempel med hensyn til fjerningsmåte, fremdrift eller sikkerhetsforanstaltninger. Det kan også nedlegges forbud mot at den ansvarlige selv fjerner vraket for å sikre en forsvarlig fjerningsoperasjon.

Etter *annet ledd* er den ansvarlige for vrakfjerning eller annen opprydding i utgangspunktet den registrerte eier eller eieren av fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden. Det er imidlertid foretatt to presiseringer av dette utgangspunktet. For det første omfattes den som var registrert eier eller eier da vedkommende fartøy, kjøretøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt. Den som *var* eier på dette tidspunkt kan med andre ord aldri overføre eiendomsretten med befriende virkning for plikten etter § 35, enten eiendomsoverføring skjer ved salg, arv eller på annen måte. Er eiendomsretten til fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden gått over til en annen, vil imidlertid også den som er registrert eier eller eier «på det tidspunkt pålegget gis» kunne anses som ansvarlig etter § 35. Ansvaret påhviler altså i tillegg ny eier, uten hensyn til grunnlaget for eiendomsretten. Myndighetene kan holde seg til den ansvarlige som finnes mest hensiktsmessig, eller begge. Loven løser ikke spørsmålet om hvem som er innbyrdes ansvarlig mellom tidligere og nye eiere. Har eierskifte funnet sted ved salg, kan dette være løst i kontrakten mellom partene. Dette rettsforholdet er uansett myndighetene uvedkommende.

Etter annet punktum kan pålegg ikke rettes mot personer som ble eiere etter det tidspunktet da fartøy, kjøretøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt, men som ikke er eier lenger når pålegget gis (mellom-eiere). En eier kan således ikke oppgi eiendomsretten, etter at hendelse som omtalt i første ledd første punktum er inntruffet, med virkning for ansvaret for fjerning og opprydding. At registrert eier kan holdes ansvarlig er i tråd med IMO-konvensjonen av 2007 om fjerning av vrak. Norge har imidlertid ikke tiltrådt denne enda, men dette vil bli vurdert, se også punkt 14.3.

Av *tredje ledd* fremgår det at plikten til å foreta opprydding og fjerning mv. gjelder tiltak som står i et «rimelig forhold» til det som kan oppnås ved pålegget. De samlede fordelene ved å gjennomføre vrakfjerning og opprydding må veies opp mot ulempene. Fordelene er først og fremst de positive virkningene som kan forventes for ferdsel, fremkommelighet og andre brukere av farvannet. Ulempene vil i første rekke knytte seg til utgiftene ved gjennomføring av de nødvendige tiltak. I denne vurderingen inngår også en vurdering av hvilke alternative tiltak som står til rådighet og virkningene av dem. Dersom et tiltak ikke er nødvendig for å oppnå målet er det neppe heller rimelig.

Til § 36 Direkte gjennomføring

Bestemmelsen sikrer det offentlige et lovgrunnlag for å intervenere når den ansvarlige enten ikke kan eller ikke vil gjennomføre pålegg etter §§ 34 eller 35, eller der det av ulike årsaker ikke er mulig å finne den ansvarlige. Gjennomføringsreglene danner grunnlag for et eventuelt refusjonsansvar. Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 14.4.

Første ledd første punktum gir myndigheten etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltak dersom pålegg etter § 34 tredje ledd, eller pålegg om vrakfjerning etter § 35, ikke blir etterkommet av den ansvarlige. Dersom en lovlig fastsatt frist oversittes, må pålegget anses som ikke etterkommet. Det samme gjelder når fastsatte delfrister eller andre spesifiserte krav i pålegget neglisjeres, med mindre disse er av mindre vesentlig betydning.

Første ledd *annet punktum* gir myndigheten etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltakene. Dette gjelder i tilfeller der det ikke er gitt pålegg til den ansvarlige etter § 34 eller § 35, eller der fristen for gjennomføring ennå ikke er utløpt. Alternativet omfatter flere typetilfeller hvor det anses «påkrevd av hensyn til sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet» at myndighetene selv sørger for å iverksette tiltak *omgående*, for eksempel fordi den ansvarlige ikke er kjent, ikke kan nås eller der det ikke er forsvarlig å gi den ansvarlige anledning til å bruke egne ressurser. I vurderingen av om det er «påkrevd» må det således tas hensyn til muligheten for å nå fram til den ansvarlige, sannsynligheten for at vedkommende vil etterkomme pålegget med forsvarlige og tilstrekkelige tiltak og alvorligheten av problemet. I akutte situasjoner kan utferdigelse av pålegg hindre en effektiv redningssituasjon, for eksempel på grunn av endrede værforhold.

At myndighetene kan «sørge for» og sette i verk tiltak innebærer at de konkrete oppgavene kan settes ut til tredjemenn.

Dersom den tiltaket iverksettes overfor fysisk motsetter seg tiltaket, eller fortsetter med virksomheten/bruken som det er kommet pålegg om å stanse, kan myndighetene etter loven ikke selv fysisk gripe inn. I slike situasjoner må politiet anmodes om bistand, jf. *annet ledd siste punktum*.

Retten til å gjøre bruk av den «ansvarliges eiendom» i *annet ledd* gjelder både løsøre og fast eiendom. Bruk av den ansvarliges eiendom gjelder for det første tilgang til fast eiendom. Videre kan det være aktuelt å bruke redskap eller verktøy som tilhører den ansvarlige for opprydding eller vrakfjerning.

Om nødvendig kan det voldes skade på den ansvarliges eiendom ved gjennomføringen av tiltak. Det kan for eksempel være aktuelt med sprengning. Retten til å volde skade på den ansvarliges eiendom går ikke lenger enn det som anses påkrevd for å gjennomføre tiltak etter første ledd.

Etter *fjerde ledd* kan utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som gjennomføres etter første ledd, kreves dekket av den ansvarlige. Ansvaret omfatter også utgifter til erstatning etter § 37 annet ledd.

Til § 37 Bruk av en tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak

Første ledd innebærer at myndigheten etter loven, ved direkte gjennomføring av tiltak for å ivareta sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet etter § 36, kan gjøre bruk av en tredjepersons eiendom. Dette såfremt det som tilsiktes oppnådd ved tiltakene klart oppveier de skader og ulemper som tredjepersonen må antas å bli påført. Eiendomsbegrepet omfatter både fast eiendom og løsøre. Når det gjelder bruk av en tredjepersons eiendom, kan det bl.a. være tale om å skaffe seg atkomst via fast eiendom til stedet der et vrak ligger eller der en gjenstand som skaper fare er. For løsøre kan det for eksempel være behov for å bruke vedkommendes fartøyer, maskiner, redskaper etc. i gjennomføringen av tiltakene. Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 14.5.

Det må foretas en avveining av tredjepersonens interesser og de interesser som skal vernes ved tiltak som iverksettes. Det må være en klar interesseovervekt for gjennomføringen av tiltakene.

En tredjeperson kan kreve erstatning for skade på egen eiendom av den myndighet som har gjennomført tiltakene. Dette er samme ordning som etter forurensningsloven.

Til § 38 Tiltak overfor fartøy i fare

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gripe inn med nødvendig tiltak i ulike nøds- og faresituasjoner. Departementets forslag er nærmere omtalt i punkt 14.6.

Bestemmelsen retter seg mot fartøy som er grunnstøtt, sunket eller som av andre grunner har havarert, er i fare for å havarere, eller som på annen måte truer sikkerheten i farvannet. Det avgjørende er således om fartøyet «truer sikkerheten i farvannet» og at dette skyldes havarisituasjonen. Grunnstøting eller synking er nevnt som måter å havarere på. Som havarert omfattes imidlertid også fartøy som er ute av stand til å manøvrere, har kommet i brann eller som er sprunget lekk. Generelt kan en si at et fartøy anses som havarist når det er ute av stand til å manøvrere som ønsket, eller ta seg fram på grunn av feil eller skade på styringsinnretninger, fremdriftsinnretninger eller skroget. Fartøyet anses normalt ikke som havarist når det er ankret trygt opp eller ligger ved kai. Skip som synker ved kai må imidlertid være å anse som havarist. Også faresituasjoner omfattes, men det kreves ikke at faren er langt fremskreden.

I *første ledd* er det presisert at departementet kan pålegge rederen eller føreren av et fartøy som er omfattet av bestemmelsen å iverksette tiltak for å avverge nødssituasjonen og sikre fartøyet. Pålegg kan utformes generelt eller spesielt. Det er imidlertid knyttet begrensninger i adgangen ved at departementet må finne det påkrevd at det iverksettes tiltak for oppnå målsettingen i første ledd bokstav a eller b.

Etter *første ledd bokstav a* kan departementet utferdige pålegg når det finnes påkrevd for å «hindre tap av liv eller skade på person, miljø eller eiendom.» Der et fartøy har mistet fremdriften, men det for øvrig ligger i ro i f.eks. åpent farvann, vil således vilkårene ikke åpne for pålegg. Men der det er fare for skade på skipet selv kan det ilegges pålegg.

Etter *første ledd bokstav b* er vilkårene for pålegg at det finnes påkrevd å «sørge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet.» Dette alternativet er særlig aktuelt hvor det oppstår vanskelige trafikksituasjoner som potensielt kan føre til ulykker, fordi et eller flere fartøy «på annen måte truer sikkerheten i farvannet», jf. oppregningen av grunnvilkår.

Hvorvidt pålegg kan anses påkrevd må vurderes ut ifra de forutsetninger og den kunnskap som foreligger på beslutningstidspunktet, og med hensyn til tilgjengelig tid. Som aktuelle pålegg er det nevnt plikt til å endre kurs, endre fart, ankre opp, nødlosse, ta slep om bord eller skaffe nødvendig assistanse fra bergningsselskap. Men også andre tiltak kan pålegges. Det presiseres at det ved iverksettelsen av tiltak ikke bør gripes inn i skipsførers ansvar og plikter i større utstrekning enn det som er helt nødvendig. Loven medfører derfor som utgangspunkt og hovedregel ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller

den som fører kommandoen i hans sted. Dette innebærer også at tiltaket bør søkes utformet slik at skipsfører beholder ansvaret for fartøyet. Også i havarisituasjoner er det rederiet som svarer for handlinger og unnlatelser fra skipsfører og andre i fartøyets tjeneste, jf. særlig sjølovens § 151 som definerer rederens arbeidsgiveransvar.

Pålegget kan rettes til eier, reder eller fører av fartøyet, og melding til en av disse oppfyller kravet til varsel.

Etter *annet ledd* kan departementet sørge for å iverksette nødvendige tiltak dersom pålegget etter første ledd ikke etterkommes innen den frist som er gitt, eller det er klart at det ikke vil bli etterkommet. Siden bestemmelsen skal benyttes i unntakssituasjoner hvor fartøy er i fare, må pålegg normalt gjennomføres *straks*.

Departementet kan også sørge for å iverksette tiltak selv når utferdigelse av pålegg kan medføre at nødvendige tiltak «forsinkes». Hva som utgjør *forsinkelse* må vurderes i forhold til tidspunkt for når tiltak senest må iverksettes for å avverge den fare som har oppstått. Myndighetenes subsidiære inngrepsadgang dekker i prinsippet de samme tilfeller som de som omfattes av § 36 første ledd annet punktum. Dvs. hvor det må handles snarlig og vedkommende som det rettes pålegg mot ikke er kjent, ikke kan nås eller der det ikke er forsvarlig at denne iverksetter eget tiltak.

Begrensningene etter første ledd bokstav a og b gjelder også der departementet iverksetter de nødvendige tiltak. Med nødvendige tiltak siktes det til de tiltak departementet har funnet påkrevd for å ivareta hensynene i første ledd bokstav a og b. Departementets gjennomføring av de nødvendige tiltak kan utføres av tredjeperson, jf. «sørge for.» Som aktuelt eksempel kan nevnes pålegg om å ta om bord slep fra tilgjengelig slepefartøy.

I *annet ledd annet punktum* er det inntatt at det kan kreves bistand fra politiet, jf. politiloven § 2 nr. 5. Dette er særlig aktuelt dersom den ansvarlige på fartøyet motsetter seg gjennomføring av pålegg eller direkte gjennomføring. I lov om Kystvakten av 13. juni 1997 nr. 42 § 12 første ledd bokstav e, er Kystvakten gitt uttrykkelig hjemmel til å føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven blir overholdt. Med hjemmel i § 33 har Kystvakten, ved utøvelse av kontroll i medhold av § 12, den samme myndighet som Kystverket til å foreta undersøkelser, gi pålegg og iverksette kontroll- eller tvangstiltak.

Pålegg etter denne bestemmelsen vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Slikt vedtak vil ofte måtte treffes umiddelbart. Det kan derfor ikke settes krav til omfattende begrunnelse. Det er også sannsynlig at vedkommende forvaltningsmyndighet i mange tilfelle må benytte seg av forvaltningslovens unntaksregler, for eksempel § 16 tredje ledd om unnlatelse av forhåndsvarsel. Viktig er også forvaltningsloven § 42 som gir adgang til å iverksette (fullbyrde) forvaltningsvedtak selv om det er påklaget. Det er en betingelse at den ansvarlige skal gis en rimelig frist innen tiltaket må være påbegynt. Hva som er rimelig frist vil avhenge av hvor mye det haster med å treffe tiltak for å unngå konsekvenser som nevnt i første ledd første punktum bokstav a eller sørge for sikkerhet og framkommelighet i farvannet jf. første ledd første punktum bokstav b.

Det kan i særskilte tilfelle være nødvendig å påføre fartøyet eller lasten skade for å få iverksatt tiltak. Etter *tredje ledd* er det presisert at plikten til å iverksette tiltak, herunder den ansvarliges egne tiltak og tiltak iverksatt av departementet eller den som står for iverksettingen, ikke begrenses av at tiltaket kan medføre skade på fartøyet, gjenstander ombord eller lasten. Ved iverksettelse av tiltak fra myndighetenes side, er myndighetene ansvarsfri når det gjelder slik skade. Skade som påføres skipet unødig ved uaktsomhet, vil imidlertid kunne medføre erstatningsansvar etter de alminnelige erstatningsrettslige regler. Skipsfører eller andre i fartøyets tjeneste skal medvirke til gjennomføring av nødvendige tiltak, men kan også pålegges slik medvirkning. Manglende medvirkning kan medføre straff, jf. § 62 første ledd bokstav b.

Av *fjerde ledd* følger at utgifter, skade og tap som oppstår ved direkte tiltak etter annet ledd kan kreves dekket av fartøyets eier eller reder. Det er altså den som er å anse som eier eller reder etter de alminnelige reglene i sjøretten, som skal dekke utgiftene i forbindelse med tiltakene for å sikre fartøyet. Myndighetene kan holde seg til den som finnes mest hensiktsmessig, evt. begge.

Etter *femte ledd* er det presisert at det ved fare for akutt forurensning er forurensningslovens bestemmelser som gjelder. Dette er presisert for å unngå uklare grenser mellom lovverkene, men miljøhensyn er også relevant etter bestemmelsen her. Der det imidlertid er miljøhensyn som er det primære, gjelder forurensningsloven.

Etter *sjette ledd* kan departementet gi forskrifter om gjennomføring av tiltak etter § 38. Bestemmelsen gir hjemmel for at Kystverket og trafikksentralene kan gis nærmere regler for utøvelse av myndighet etter § 38. For trafikksentralene vil det være viktig at det gis adgang til å regulere trafikken også utenom de rene nødssituasjoner, med pålegg når fartøy truer sikkerheten i farvannet. Påleggsadgangen vil imidlertid også her være

begrenset av at det finnes «påkrevd» i forhold til vilkårene i første ledd bokstav a eller b.

Til kapittel 6. Alminnelige regler om havn

Til § 39 Adgang til å benytte havn

Et liknende utgangspunkt om plikt til å ta imot alle fartøy i lovlig ærend kan utledes av gjeldende lovs § 10 første ledd. Bestemmelsen fastslår en prinsipiell rett til å anløpe havner og havneterminaler og hvilke formål som lovlig kan begrense denne retten. Lignende bestemmelse finnes også i den danske havnelov § 5. Om begrepet «operatør» vises det til merknaden til § 5.

Plikten bygger på hensynet til fri konkurranse, allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til viktig infrastruktur. Det vises derfor også til de alminnelige reglene om forbud mot konkurransebegrensende atferd i lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven), særlig kap. 3 og 4 og EØS-avtalens artikkel 53–63, se særlig artikkel 59 som i utgangspunktet gjør reglene gjeldende også for offentlige foretak. I tillegg kan det nevnes at Norge er forplitet iht. flere bi- og multilaterale traktater, innenfor visse grenser, til å sikre adgang til havn for fartøy som fører traktatpartenes flagg. Traktatene praktiseres i stor utstrekning ikke-diskriminerende også overfor ikke-traktatsparter. Bestemmelsen er derfor også egnet til å oppfylle disse traktatsforpliktelsene. For å ivareta disse hensynene fullt ut, er det nødvendig at plikten til å motta fartøy ikke stopper ved havnebassenget, men omfatter en rett til å legge til i havnen på vanlige vilkår.

Rekkevidden av departementets forslag er drøftet inngående under punkt 16.1. I det følgende kommenteres bare noen sider ved unntakene fra anløpsretten.

Generelt kan det ikke være for høy terskel før det foreligger en rett til å begrense anløp. Havnen må gis handlingsrom til å beskytte seg mot forhold som kan true sikkerheten, både for liv, helse og materielle verdier. Fartøy som har et tilkjennegitt eller kjent skadepotensial vil dermed normalt kunne avvises. De mest praktiske typer sikkerhetsbegrensninger vil imidlertid være krav til fartøy og mannskap som må være på plass for at det skal få gå til kai. Dette kan for eksempel være krav om å bruk av assisterende slepebåt.

«Sikkerhet» dekker imidlertid ikke «økonomisk sikkerhet» i forretningsforhold. Mistanke om manglende betalingsevne eller betalingsvilje vil som utgangspunkt ikke begrunne avvisning i det enkelte tilfelle. En slik regel ville lett kunne uthule mottaksplikten. Det er imidlertid ikke noe i veien for at tjenestetilbydere i havnen for eksempel krever forhåndsbetaling for å unngå tap, så lenge en slik ordning praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. Dette vil i så fall være en del av de forretningsvilkårene som tjenestetilbyder opererer med.

Mer akutte eller alvorlige sikkerhetsfarer kan knytte seg til brann og eksplosjonsfare, alvorlige svakheter ved skipet som kan føre til skade, utbrudd av smittsom sykdom ombord av alvorlig karakter, krig eller sikkerhetspolitiske krisesituasjoner. Slike alvorlige eller akutte situasjoner oppstår likevel sjelden. Hvis det skjer, vil normalt annet regelverk, andre hensyn eller særlige fullmakter få anvendelse som spesialregler. Det blir da tilsvarende mindre plass for en bestemmelse om mottaksplikt i havne- og farvannsloven som hovedsaklig er basert på hensynet til konkurranse i sjøtransporten. Således nevnes spesielt at i den utstrekning det kan utledes et internasjonalt prinsipp om plikt til å tilby havn for fartøy i nød, så endres ikke prinsippets rekkevidde ved bestemmelsen her, jf. også § 3 om at folkeretten går foran dersom motstrid ikke tolkes bort.

I den utstrekning havne- og farvannsloven ikke suspenderes av annet regelverk, vil det som et utgangspunkt være adgang til å avvise fartøy som utgjør en konkret og reell fysisk fare for sikkerheten i havnen. Er det tvil bør relevant statlig myndighet koples inn.

Brudd på meldingsrutiner, seilingsregler eller andre regler som fartøyene må forholde seg til kan være en indikasjon på et fartøy utgjør en risiko for havnen, men det må som utgangspunkt kreves faste holdepunkter for at sikkerheten er truet før det lovlig kan besluttes avvisning.

At et fartøy har gjort seg skyldig i ulike regelbrudd for øvrig, slik som straffbare forhold utført av mannskap i annen havn, er ikke et forhold som kan tillegges vekt ved spørsmål om avvisning.

Hensynet til miljøet kan alene berettige avvisning av fartøy, men bare hvor det er en aktuell og sannsynlig miljøtrussel. Dette vil typiske være forhold ved fartøyet som gjør at det er sannsynlig med utslipp. Et mer spesielt eksempel kan være et atomdrevet fartøy hvor det er fare for stråleskader.

Skipssikkerhetsloven § 54 gir selvstendig hjemmel for å nekte utenlandske skip som ikke oppfyller de krav som stilles etter relevante internasjonale bestemmelser, lov eller forskrift, adgang til norsk sjøterritorium. Det er i praksis et forbud mot å gå til norske havner. Det er havnene som har mottaksplikt og utsettes for det konkrete skadepotensial. Hvis havnestatskontrollen *ikke* har vurdert

om et fartøy bør nektes anløp, må eier av havn og havneterminal som utgangspunkt kunne stoppe et anløp ut fra miljøvurderinger. Der Sjøfartsdirektoratets stasjoner for kontroll av fartøy har gjort en aktuell og dekkende vurdering av et fartøys tilstand, og ikke funnet grunnlag for å nekte anløp på grunnlag av fare for miljøskade, bør eier av havn eller havneterminal vise atskillig tilbakeholdenhet med å overprøve vurderingen.

Fiskerinæringen er gitt en særstilling. Fiskerihavnene er en viktig del av infrastrukturen for fiskeriene. Gjennom å dekke nødvendige behov som bl.a. landingsplass og liggeplass for fiskefartøyer i nærheten av fiskefeltene, bidrar fiskerihavnene til å sikre en variert flåtestruktur, verdiskaping i distriktene samt sjøsikkerheten. I tillegg har staten finansiert eller bidradd til finansiering av et nett av statlige fiskerihavner. Det er derfor tatt inn en utrykkelig presisering om at andre fartøysgrupper må tåle begrensninger i sin rett til å anløpe slike havneanlegg.

Det nevnes avslutningsvis at regler om tiltak mot fartøy som har fisket i strid med avtalte fiskeregler eller lovlig beskatningsmønster, inklusiv mulig utestenging fra havn som følge av slikt fiske (svartelisting), er spesialregler som på sitt område går foran de generelle reglene om adgang til havn. Andre begrensninger kan også følge av annet regelverk.

Tredje ledd gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om plikten til å motta fartøy etter første ledd. Dette kan være aktuelt dersom utviklingen viser at de unntaksreglene som er nevnt viser seg for lite fleksible.

Til § 40 Drift og vedlikehold av havn mv.

Bestemmelsen er dels ny, og erstatter dels gjeldende lov § 8 første ledd.

Første ledd fastslår at eier av havner og havneterminaler skal drive og vedlikeholde havneanleggene slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en sikker og effektiv måte. Dermed etableres en generell forsvarlighetsstandard som forutsettes utfylt med mer konkrete plikter i medhold av annet ledd. Forhold som er i strid med standarden vil være ulovlig, og kan bli gjenstand for forvaltningstiltak, som for eksempel retting. Vesentlig overtredelse av standarden kan straffes etter § 62 første ledd c. Utfyllende forskrifter med hjemmel i annet ledd vil da måtte tillegges betydelig vekt. Departementets kompetanse må avgrenses mot alminnelige bygningstekniske krav som stilles med hjemmel i bygningsdelen til plan- og bygningsloven, og forslag til reguleringer vil alltid måtte høres hos representanter for bygningsmyndighetene for å unngå dobbeltreguleringer.

Etter *annet ledd* kan departementet gi forskrift og treffe enkeltvedtak om en rekke forhold som vedrører havnens sikkerhet, bruk og prioriteringer.

Etter *bokstav a* kan det gis forskrift eller treffes enkeltvedtak om hvordan en havn skal «drives og vedlikeholdes» for å tilfredsstille kravene i første ledd. Dette innebærer at det kan gis utfyllende regler om krav til drift og vedlikehold, herunder kan det fastsettes tekniske krav. Kystverket har i sine tillatelser til havneanlegg mv. regelmessig stilt vilkår om bruk av Norsk Standard. Dette kan for eksempel fastsettes i forskriftsform.

Under krav til drift «slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en sikker og effektiv måte» kan det med hjemmel i bokstav a bl.a. gis regler om at eiere av eksisterende kaier må foreta målinger og informere om dybde- og bunnforhold og øvrige opplysninger om kaien. Se også merknaden til § 26 om alminnelige krav som kan stilles til tiltak som må ha tillatelse etter kapittel 4.

Etter *bokstav b* kan det fastsettes regler om hvordan lasting, lossing, lagring og transport av gods skal foregå. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 11 nr. 3.

Ulykker i forbindelse med lasting og lossing av skip er ikke uvanlig. Videre håndterer enkelte havner last med stort skadepotensiale, slik som kjemikalier, gasser, radioaktivt materiale og eksplosive og brannfarlige stoffer. Håndtering av slik last krever særskilte forholdsregler. Hjemmelen kan brukes til å implementere nye internasjonale standarder på området, det være seg krav til laste- og losseutstyr, materialer, lys mv.

I dag gir forskrift av 21. juli 1992 nr. 579 om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer og forskrift av 29. august 2003 nr. 1114 om sikker lasting og lossing av bulkskip de viktigste reglene på området.

For å hindre skade på skip under lasting og lossing kreves det samhandling mellom skip og havn og at både skip og havn opptrer slik at skade ikke oppstår. I skipssikkerhetsloven § 12 er det hjemmel for å bl.a. gi forskrifter om lasting og lossing. Bestemmelsen i skipsikkerhetsloven vil gi hjemmel for regulering av skipets opptreden ved lasting og lossing, mens regulering av havnens opptreden ved lasting og lossing vil måtte skje med hjemmel i havne- og farvannsloven § 40.

Under *bokstav c* kan det fastsettes regler om hvilke oppgaver som for øvrig kan utføres ved hav-

neanleggene. «Havneanlegg» er definert i § 4. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at havneanlegg kan fungere etter forutsetningene.

Videre gir annet ledd *bokstav d* departementet adgang til å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om bruk av havner og bruk av sjøområder i tiknytning til havner for bestemte grupper av fartøy. Dette er dels en videreføring og dels en utvidelse av gjeldende lov § 11 nr. 8. Bestemte grupper av fartøy kan gis prioritet ved anløp eller til liggeplasser ved kai dersom ikke plassforholdene er begrensede. Slike regler må fastsettes på en ikke-diskriminerende måte og i tråd med konkurransereglene for øvrig.

Etter *bokstav e* kan det endelig fastsettes bestemmelser om hvordan virksomheten skal tilpasses behov knyttet til kombinerte transporter, herunder forholdet til vei og bane. Etter *tredje ledd* skal kommunen påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomheten er i forsvarlig stand.

Eksempler på løsøre som brukes i havnevirksomheten, kan være containere og traller mv. som dermed ikke inngår i samlebegrepet «havneanlegg».

Det nevnes at kaiområder ikke regnes som offentlig vei hvis ikke områdene står «i beinveges samband med veg eller gate» jf. veiloven § 1 annet ledd. I de fleste tilfeller vil derfor reglene i veiloven kap. III og IV ikke komme til anvendelse på kaiområder.

I havnen vil plikten etter tredje ledd måtte avgrenses mot Arbeidstilsynets tilsynsoppgaver i medhold av forskrift om havnearbeid av 10. november 1994 nr. 1053, som omfatter utstyr på kaianlegg og tilsyn med arbeid på kaianlegg, arbeid med lasting, lossing, fortøyning og bunkring av skip, fartøy, pram, lekter mv. Disse kravene stilles til arbeidsgivere som driver havnevirksomhet. Videre må plikten avgrenses mot bygningsmyndighetenes tilsynsoppgaver og sikringsplikter.

Å sørge for at kaianlegg mv. er «i forsvarlig stand» vil innebære et krav om å reagere ved forhold i strid med loven. Når det gjelder den konkrete forsvarlighetsstandarden, må denne fastlegges dels under hensyn til det uttrykkelige kravet i første ledd og utfylt med innholdet i de forskrifter som er gitt i medhold av annet ledd.

Tredje ledd *annet punktum* bygger på den danske lov om havne § 4. Systematisk er bestemmelsen en presisering av de alminnelige reglene om retting og stansing. Avdekkes forhold i havner som gjør det uforsvarlig å benytte havnen eller deler av den kan kommunen fastsette påbud om forsvarlig istandsettelse. Alternativt kan kommunen påby eier å fjerne løsøre og anlegg. Et påbud om fjerning kan være aktuelt i tilfeller der tilstanden er så dårlig at istandsetting ikke er mulig innen rimelig tid. Bestemmelsen er særlig aktuell for kaier i tilknytning til virksomhet som er innstilt eller nedlagt. For å avgjøre om en havn er i forsvarlig stand, vil det normalt kreves havne- og byggtekniske uttalelser.

Hvis et pålegg om vedlikeholdstiltak ikke blir etterkommet, kan det tvangsgjennomføres etter reglene i kap. 10.

Til § 41 Havner med persontrafikk

Bestemmelsen er ny, og stiller et alminnelig forsvarlighetskrav til havner som har persontrafikk.

Første ledd fastslår at havner og havneterminaler som har persontrafikk skal drives på en måte som ivaretar sikkerheten for liv og helse, samt at terminalbygg skal være forsvarlig utrustet. En viktig vurdering av om sikkerheten er ivaretatt, vil være om det er forsvarlig skille mellom anlegg for persontrafikk og godshåndtering.

Etter *annet ledd* kan departementet gi nærmere regler i forskrifter om krav til håndteringen av persontrafikk i havnen, herunder krav til terminalbygg. Terminalbygg omfatter anlegg for befordring av passasjerer, men også andre bekvemmelighetsbygg i tilknytning til passasjerbefordring. Det vises for øvrig til gjeldende byggningstekniske krav etter annet regelverk, herunder plan- og bygningsloven.

Til § 42 Bruk av havnen

Bestemmelsen gir utgangspunktet for fastsettelse av tilsvarende forskrifter om orden i og bruk av havnen som det som gjelder for farvann (se merknaden til § 14), dog slik at det til dels vil være andre formål som skal ivaretas ved slike regler i havnen.

Første ledd avløser således dels § 16 fjerde ledd under gjeldende lov, ved at fastsettelse av regler i havnen nå kan skilles ut som en egen ordensforskrift. Det er ikke påkrevd med et slikt skille. Det kan imidlertid være praktisk å fastsette særskilte ordensregler for havnebassenget og havnevirksomheten. En slik regulering vil være mer begrenset i utstrekning og forfølger til dels andre formål enn farvannsforskriften: «hensynet til effektiv og sikker havnevirksomhet». Samtidig kan det være aktuelt å motta innspill på hva som er mest aktuelt å regulere fra de ulike aktørene som driver virksomhet i havnen. Myndigheten ligger imidlertid fast hos kommunen. Geografisk må området for havnens ordensforskrifter anses å omfatte alt som vedrører havnens «indre liv». Eksempelvis aktivite-

ter som påvirker de oppgaver og tjenester som utføres i havnen, eller som har betydning for havnens sikkerhetssituasjon. Avgrensningen forutsettes dermed å følge en saklig avgrensning som kan variere noe fra havn til havn avhengig av lokalisering, utforming og omfang/tjenestetilbud.

Ved tolkningen av uttrykket «orden i og bruk av havnen» må det ved siden av hensynene som er nevnt ses hen til ulike typer reguleringer for havnen som er vedtatt tidligere i medhold av tilsvarende bestemmelser. Som relevante eksempler nevnes regler om administrative bestemmelser, regler om fortøyning og oppankring, karantene, flytting eller fjerning av fartøy og kjøretøy, taubåtassistanse, adgang til og bruk av kommunens havnearealer og havneanlegg, lagring, fjerning av avfall, overlastede fartøy og diverse forbud mot aktivitet som forstyrrer effektiv havnedrift.

Myndigheten til å gi ordensforskrifter for havnen, må avgrenses mot diverse alminnelig regler for havnen som kan fastsettes av departementet med hjemmel i kapittel 6, se særlig §§ 40 og 41.

Håndhevelsen av ordensforskriftene i havnen må skje ved offentlige myndigheter på vanlig måte.

Det vil være behov for en viss standardisering av ordensforskriftene. Dette kan oppnås gjennom departementets adgang i *annet ledd* til å gi forskrifter om adgangen for kommunene til å fastsette ordensforskrifter etter første ledd samt en adgang til å bestemme at ordensforskriftene skal følge en bestemt mal, både med hensyn til struktur og det nærmere innholdet i ordensforskriftene. Det kan også bestemmes at departementet skal godkjenne forskrifter. Se også merknaden til § 14.

Tredje ledd er inntatt av informasjonsmessige årsaker, for å synliggjøre at opplag av fartøy er søknadspliktig samt at det kan gis nærmere regler om opplag av fartøy i havn gjennom ordensforskrift.

Fjerde ledd første punktum er i prinsippet av informativ karakter idet den ikke gjør annet enn å vise til utslag av den alminnelige avtalemekanismen og den generelle næringsfriheten, nemlig den adgang enhver har til å fastsette pris og andre forretningsvilkår for tjenester som tilbys. Uttrykket «pris» er ment å gi klart uttrykk for at prisingen av tjenester som ytes av kommunen og andre i havnen nå følger ordinære markedsmekanismer og vederlagssystem, og således erstatter dagens havneavgifter knyttet til vare, kai og passasjerer mm. Den som forestår driften av de ulike tjenester i havnen kan i utgangspunktet fastsette vederlaget for tjenestene på markedsmessig grunnlag.

For uttrykket «andre forretningsvilkår» vises det til den alminnelige avtaleretten. Ved konflikt mellom ordensforskrifter i havnen og forretningsvilkår vil forskrifter gå foran.

Etter *fjerde ledd annet punktum* er likevel departementet gitt myndighet til i forskrift å gi nærmere regler om prinsipper for prisfastsettelsen. Dette er en unntakshjemmel som bare forutsettes brukt dersom det viser seg nødvendig, mot aktører som utnytter en dominerende eller monopolliknende stilling i et marked til å ta urimelig høye priser, jf. omtalen av disse problemstillingene under kapittel 17.6. En slik hjemmel kan også tenkes benyttet til å følge opp initiativer fra EU som vurderer felles prinsipper for prising av offentlig infrastruktur.

I *femte ledd* videreføres dels gjeldende lov § 10 annet ledd, men den er utvidet, slik at det nå kan gis forskrift også om priser, og det kan stilles krav til samlet publisering av bestemmelser, priser og andre opplysninger av betydning for havnebrukerene. Hovedformålet med en slik forskrift vil være å ivareta offentlighet, transparens og oversiktlighet i markedet, noe som også tilrettelegger for konkurranse og kontroll. Dette anses særlig viktig sett hen til antall hjemler for regelverk som er gitt i medhold av denne loven, annet regelverk som griper inn på sektoren og den uttrykte bekymringen for misbruk av dominerende stilling i markedet.

I *siste ledd* er det inntatt en adgang for en kommune til å søke departementet om tillatelse til innkreving av havneavgift i stedet for alminnelig prising av havnens tjenester. Bestemmelsen retter seg mot kommunalt eide havner som er av mindre betydning for å oppnå lovens formål om effektiv havnevirksomhet og sjøtransport, jf. lovutkastets § 1 annet ledd, og er en unntaksadgang fra utgangspunktet om alminnelig prising av havnenes tjenester. Tillatelse vil bero på en nærmere vurdering av den enkelte havn, hvor havnens betydning for fremme av lovens formål vil være retningsgivende for om det skal gis tillatelse. Bestemmelsen ivaretar mindre kommunale havners behov for at vederlag sikres med sjøpant etter sjølovens bestemmelser, jf. sjøloven §§ 51 flg. Etter siste punktum kan departementet gi nærmere regler i forskrift om utforming av og innkreving av havneavgiften. Departementet legger til grunn at de prinsipper som gjelder for havneavgifter etter gjeldende rett, kostnadsansvarsprinsippet og selvfinansieringsprinsippet, som et utgangspunkt vil legges til grunn i forskrift etter bestemmelsen her.

Til § 43 Sikkerhet og terrorberedskap i havner

Bestemmelsen ble vedtatt i 2007, som § 11a i gjeldende havne- og farvannslov, i forbindelse med implementering av EU direktiv 65/2005. Bestem-

melsen i lovforslaget er tilnærmet lik det som ble vedtatt i 2007 med visse redaksjonelle endringer. Det vises derfor til Ot.prp. nr. 48 (2006–2007) (endringslov) om bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen og merknader til denne.

Til kapittel 7 Havnevirksomheten

Til § 44 Kapittelets virkeområde

Departementets forslag er nærmere omtalt under kapittel 17.4.5.

Første ledd angir hvem som vil være omfattet av lovens kapittel 7: «havner som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommuner, eller av foretak eiet av en eller flere kommuner […]». Bestemmelsen anvender således en annen avgrensning enn det som følger av definisjonen av havn i § 4 bokstav h. Det sentrale i dette kapittelet er hvilken tilknytning kommunen eller flere kommuner har til havnen. Alle havner som kommunen «eier» vil således omfattes. Dette er uavhengig av om havnen er organisert som en del av en kommune som rettssubjekt, av flere kommuner i fellesskap, og uavhengig av selskapsform eller som selvstendig rettssubjekt utenfor en kommune. Hvordan eierskap er fordelt mellom kommunen og andre aktører er ikke av betydning siden alle havner som «drives» av kommunen er omfattet. Der en kommune er én av flere aktører som driver havn, vil således havnen omfattes av reglene i kapittel 7. Rent private havner faller derimot utenfor bestemmelsene i kapittel 7, med mindre annet fremgår utrykkelig av den enkelte bestemmelse, hvilket er tilfelle for § 46 som regulerer krav til utpekte havner.

Etter *annet ledd* vil havner som ikke har egen formuesmasse etter § 47 første ledd bokstav a, ved lovens ikrafttredelse (dvs. havnekasse), unntas fra reglene om havnekapital. Opprettelse av havnedistrikt er under gjeldende lov en forutsetning for at en kommune kan innkreve havneavgifter. Det er i dag ca. 100 havnedistrikt. Det er som utgangspunkt ikke ønskelig å pålegge de kommuner som etter gjeldende lov ikke har funnet behov for å innkreve havneavgifter, regler om en særlig havneøkonomi. Havnen kan likevel etter *annet punktum* pålegges å følge reglene om havnekapital dersom havnen er eller blir et «trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor egen kommune», slik at det etableres havnekapital etter reglene i §§ 47 til 50. Dette tilsvarer havner som ikke har adgang til å søke om fritak fra reglene om havnekapital etter § 50 første ledd tredje punktum. Dersom en havn får betydning som knutepunkt for varestrømmer mv. utenfor egen kommune, bør behovet for bestemmelesr om havnekapital vurderes.

I *tredje ledd* er det gitt en generell adgang for departementet til å gi bestemmelser til utfylling og avgrensning av bestemmelsene i kap. 7, for eksempel nærmere regler for innholdet i avsetningsplikten etter § 49 første ledd.

Til § 45 Alminnelige regler

Etter § 45 kan kommunen selv velge organisasjonsform for egne havner iht. kommune-, selskaps- og foretakslovgivningen, med mindre noe annet er fastsatt i medhold av § 46. Departementets forslag er drøftet nærmere under kapittel 17.

Første ledd presiserer at kommuner selv «kan velge organisasjonsform for egne havner». Kommunens havnevirksomhet kan således organiseres som del av kommunen som eget rettssubjekt (havneutvalg etter kommuneloven, KF eller for eksempel teknisk etat), utenfor kommunen som rettssubjekt (AS osv.) eller i interkommunale selskap eller samarbeid hvor det etableres en organisatorisk overbygning mellom flere kommuner. Det vises til § 10 som tillater delegasjon av myndighet til interkommunale selskap og interkommunale samarbeid.

Annet ledd slår fast at kommuner og private kan delta i foretak, herunder danne selskap for investeringer, utvikling og drift av havnen. Denne adgangen har vært uklar under gjeldende rett, og departementet har funnet grunn til å la dette komme til uttrykk i lovteksten. Bestemmelsen er også en naturlig presisering av annet ledd om at kommunene fritt kan velge organsisasjonsform for sine havner. En rekke ulike utleie-, samarbeids- og sameiekonstellasjoner kan tenkes mellom en eller flere kommuner og andre aktører. En praktisk variant er at kommunen leier ut offentlige arealer i havnen til operatørselskaper og andre tjenesteytere. Der private aktører og kommunen inngår eierskapssamarbeid hvor hele eller deler av havnekapitalen brukes som innskudd, må reglene i lovens kapittel 7 om havnekapitalen respekteres fullt ut. Dette er både med hensyn til hva slike midler kan brukes til, og for tilbakeføring av inntekter og annen avkastning til havnekapitalen, se §§ 47–49. Det gjelder ingen geografiske begrensninger for etableringen av slike selskaper.

Tredje ledd gir departementet adgang til gjennom forskrift å gi nærmere regler om organisering og forvaltning av havner og havnevirksomhet dersom det oppstår et behov for avklaringer i forhold til organisering og forvaltning.

Til § 46 Krav til utpekte havner

Departementets forslag er omtalt nærmere i punkt 17.3.

I § 46 er departementet gitt adgang til å stille enkelte særlige krav til «utpekte havner». Bestemmelsen er et unntak fra hovedregelen i § 45 om organisasjonsfrihet m.m. Ved fastsettelse av krav, etter bestemmelsen her, må det også tas hensyn til Kommunal- og regionaldepartementets «retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren».

Kravene som kan stilles til de utpekte havnene etter *første ledd annet punktum*, kan gjelde «krav om organisering, samarbeid med andre havner og brukerrepresentasjon i havnens styrende organer». Alternativene er ikke uttømmende, jf. «herunder». Det vil således også kunne være aktuelt å stille krav om representasjon fra statlige organer og omkringliggende fylkeskommuner i havnens styrende organer, eller krav til særlige saksbehandlingsregler for havnevirksomheten, slik som at havnens styrende organer skal uttale seg om bruken av havnekapitalen.

I vurderingen av om en havn skal utpekes etter *første ledd tredje punktum*, skal det legges vekt på «omfanget av virksomheten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, organisering og samarbeid med andre havner, samt havnens samfunnsmessige betydning». Oppregningen er ikke uttømmende, og uttrykket «samfunnsmessig betydning» peker på at andre faktorer som påvirker havnens evne til å dekke viktige samfunnsbehov, vil være relevante ved utpekingen. Forhold som passasjerbefordring over havnen, havnens samlede infrastruktur og havnens planstatus i kommunen vil således kunne trekkes inn i den helhetlige vurderingen. Den vide angivelsen av forhold som kan vektlegges, gjør at det er rom for å ta hensyn til utvikling i vurderingen av hva som er viktig i transportpolitisk sammenheng.

Vurderingen av hva som regnes som én havn i relasjon til kriteriene, må ta utgangspunkt i definisjonen av havn i § 4.

Manglende etterlevelse av kravene kan medføre forvaltningstiltak etter lovforslagets kapittel 10.

I *annet ledd* er det bestemt at utpekte havner skal utarbeide en plan som ivaretar krav til arealtilgang og effektivitet, som er nødvendig for havnen som operativt transportknutepunkt. Planen skal rulleres med vedkommende kommunenes øvrige planlegging, og kan integreres med alminnelige planer. I kommunens arbeid med planen, må andre eiere og operatører, som er sentrale for utførelsen av havnens funksjoner, trekkes med. I praksis betyr dette at staten har mulighet for å påvirke innholdet i planen gjennom de ordinære bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Til § 47 Havnekapitalen i kommunale havner

Bestemmelsen definerer i første ledd hva som skal inngå i havnekapitalen i kommunale havner. Annet ledd omhandler plikten til å holde havnekapitalen atskilt fra kommunens øvrige midler. Tredje ledd presiserer en adgang til å benytte havnekapitalen til investeringer i selskap for havnevirksomhet. De øvrige reglene om anvendelsen av havnekapitalens midler og utdeling og utbytte fra aksjeselskaper og interkommunale selskaper, følger av §§ 48 og 49. Når det gjelder avviklingen av begrepet «særlig havneinnretning», vises det til kapittel 17.5.

Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 17.4 og 17.5 (om havnekapitalen og dens utstrekning) og 12.2 (om anløpsavgiften).

Første ledd lister opp hvilke midler som tilhører «havnekapitalen». *Bokstav a* bestemmer at den formuesmassen som ved denne lovs ikrafttredelse hører til «havnekassen», inngår i havnekapitalen. Gjeldende lov § 23 fjerde ledd og praksis knyttet til denne, vil således være utgangspunktet for hva som tilhører havnekapitalen etter bokstav a.

Kommuner som ikke har egen havnekasse etter gjeldende lov, vil ikke være omfattet av reglene om havnekapitalen etter § 47, med mindre annet følger av § 44 annet ledd.

Hva som hører til havnekassen etter gjeldende lov vil normalt være klart, da gjeldene lov er tolket slik at disse midlene må holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. Der det likevel ikke er klart hva som hører til eksisterende havnekasse, må kommunen foreta en grensegang mellom havnekassens og kommunekassens midler. For løsøre antas det å være relativt kurant å fastslå hvilke midler som tilhører havnekassen og hvilke som tilhører kommunekassen.

Når det gjelder fast eiendom kan situasjonen være mer uoversiktlig, fordi det har vært ulik praksis for hvordan man har spesifisert hjemmelshaver for havnekassens eiendommer. Noen steder er kommunen oppført som hjemmelshaver og andre steder er kommunen ved havnen angitt som hjemmelshaver. Videre tok ikke alle kommuner stilling til spørsmålet om tilordning til havnekassen eller kommunekassen ved kommunaliseringen av havnene 1. januar 1985.

Utgangspunktet må være det som er avtalt eller forutsatt mellom kommunen og havnen ved kommunaliseringen, eller senere. Dersom det ikke er

mulig å fastlegge noen avtale eller klar forutsetning, må det foretas en bredere vurdering. For de aller fleste typetilfeller vil det være naturlig å ta utgangspunkt i hvordan vedkommende formuesgode i sin tid ble finansiert. I tilfeller hvor det på grunn av tiden som er gått ikke er mulig å si noe om hvilken kasse formuesgodet skal tilordnes, kan det, på bakgrunn av selvfinansieringsprinsippet for kommunale havner, være naturlig å bygge på en presumpsjon om at formuesgoder havnen disponerer over bør tilordnes havnekassen.

Bokstav b omfatter de vederlag som nå forutsettes å erstatte havneavgiftene og anløpsavgiften. Vederlag for tjenester og ytelser knyttet til havnevirksomhet, forutsettes fastsatt etter forretningsmessige prinsipper. De vil bli innkrevd på privatrettslig grunnlag, og følger derfor alminnelige privatrettslige regler om sikkerhet, inndrivelse mv. Departementet har likevel adgang til i spesielle tilfeller å fastsette prinsipper for prisfastsettelsen, jf. § 42 annet ledd annet punktum. Der kommunen setter ytelser av havnetjenester ut til tredjeperson mot leieinntekter fra arealer mv., vil disse leieinntektene inngå i havnekapitalen, jf. bokstav d.

Selv om anløpsavgiften er en del av havnekapitalen, vil oppgaver som knytter seg til innkrevingsgrunnlaget kunne utføres av andre forvaltningsorganer enn havnevesen etc.

Bokstav c tar utgangspunkt i at havnekapitalen er en dynamisk formuesmasse som kan endre innhold ved kjøp, salg, makebytte mv. Alle surrogater som trer i stedet for den opprinnelige havnekapitalen, vil dermed fortsette å være en del av havnekapitalen. Etter tredje ledd kan kommunen etablere eller kjøpe andel i ulike selskap, hvis forretningsformål er i samsvar med de formål havnekapitalen lovlig kan anvendes til etter § 48. Eierandel i slike selskap vil da inngå i havnekapitalen.

Bokstav d slår fast at alle inntekter og avkastning fra havnekapitalen tilhører havnekapitalen. «Inntekter» omfatter typisk leieinntekter fra utleie av fast eiendom eller løsøre som er en del av havnekapitalen. «Avkastning» er et videre begrep og vil omfatte slikt som renter mv. Unntak fra bokstav d er bare aktuelt der departementet i forskrift etter § 49 første ledd siste punktum, har gitt kommunen anledning til å ta deler av utbytte til fri disponering (unntak fra § 47 første og annet ledd og § 48 første ledd).

Annet ledd første punktum slår fast at at havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. Kravet innebærer en plikt for kommunen til å føre et separat regnskap for de midler som inngår i havnekapitalen, eller i det minste at det føres egne poster i kommunens regnskaper hvor det klart fremgår hva som er havnekapitalens eiendeler, gjeld, inntekter og utgifter.

Etter *annet ledd annet punktum* fremgår det at havnene skal utarbeide regnskap etter det regelverk som regulerer havnenes foretaksform, og bestemmelsen viser derfor til regnskapsloven og kommuneloven. Dersom havnen er organisert på en måte som det ikke er pålagt regnskapsplikt for etter særskilt regelverk, skal havnen utarbeide resultatregnskap og årsberetning etter regnskapslovens regler. Departementet kan også fastsette annet i forskrift, herunder unntak fra kravet.

For noen aktuelle organisasjonsformer kan det være fastsatt særlige regnskapsregler. For kommunale foretak er det således med hjemmel i kommuneloven § 46 nr. 4, § 60 nr. 9 og § 75 fastsatt forskrift 17. desember 1999 nr. 1569 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak. Denne forskriften går foran regelen i havne- og farvannsloven.

Tredje ledd første punktum åpner for at havnekapitalen kan benyttes til investering i foretak for «investering, utvikling og drift av havnen» jf. § 45 andre ledd. Etter § 45 første ledd kan kommunen selv velge organisasjonsform for sine havner. Bestemmelsen her presiserer at havnekapitalen også kan investeres i foretak med deltakelse fra private, jf. § 45 andre ledd. Dette legger til rette for videreutvikling av samarbeid mellom både offentlige havner og mellom offentlige og private havner samt samarbeid mellom havner og andre selskaper og foretak innen transport for å utvikle et konkurransedyktig og effektivt sjøtransporttilbud. Bestemmelsen omfatter både eksisterende foretak og nyetablering. Forutsatt at formålet er «havnevirksomhet», jf. § 48 første ledd, kan innskudd gjøres med hele havnekapitalen, jf «havnekapitalen kan benyttes til». Under dagens lovgivning er aksjeselskap og interkommunalt selskap de alternativene som kommunen kan benytte seg av, jf. selskapsloven § 1–1 femte ledd.

Tredje ledd annet punktum presiserer at eierandel ervervet ved investering av hele eller deler av havnekapitalen, som nevnt i tredje ledd første punktum, inngår i havnekapitalen. Tilsvarende gjelder for avkastningen av investeringen. Utdeling fra slikt selskap vil være underlagt en særlig avsetningsplikt, jf. § 49.

Investering av havnekapitalen i foretak med annet formål enn «havnevirksomhet», jf. § 48 første ledd første punktum, vil kreve tillatelse fra departementet etter § 48 tredje ledd. Dette gjelder selv om siktemålet er å styrke havnens finansielle situasjon, noe som i siste instans vil kunne være til for-

del for brukerne. Eventuelt må det søkes om fritak fra reglene om havnekapitalen generelt etter § 50.

Til § 48 Forvaltning av havnekapitalen i kommunale havner

Bestemmelsen oppstiller de begrensinger som gjelder for anvendelse av havnekapitalen. Oppregningen av de lovlige alternativene er en oppsummering og presisering av den praksis som er knyttet til begrepet «havneformål» under gjeldende rett. Det forutsettes imidlertid en forholdsvis fleksibel forståelse av alternativene for å gi rom for at havnene skal kunne utvikle seg som moderne logistikknutepunkt og gi et attraktivt tilbud til havnebrukerne. Dette kan bl.a. tilsi at målrettede investeringer i grenseflaten mellom transportformene kan vurderes.

Grensedragningen må gjøres i de konkrete tilfeller, i lys av utviklingen på havnesektoren, og med sikte på å realisere lovens formål. Staten er imidlertid gitt adgang til å styre utviklingen, overprøve lovligheten av beslutninger truffet av kommunen og anvende forvaltningstiltak, jf. annet ledd. Dette vil kunne sikre ensartet praksis.

I tillegg er det tatt inn de formål som faller sammen med innkrevingsgrunnlaget for anløpsavgiften, jf. § 25. Anløpsavgiften vil være en del av havnekapitalen, og inntektssiden må derfor motsvares av en tilsvarende utgiftsside. Avgiften er slik sett mer fastlåst med hensyn til hva den kan brukes til enn de øvrige midlene i havnekapitalen.

Etter *første ledd* er det kun adgang til å benytte havnekapitalen til «havnevirksomhet, herunder drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling». Av *annet punktum* følger dessuten at det av årsresultatet kan foretas avsetning til «fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet».

Det er dermed utgifter som kan knyttes til selve havnen og havneanlegg, eller tjenestene som naturlig ytes i eller i tilknytning til havnen som omlastingsterminal innen gods- og persontransport, som kan dekkes med havnekapitalen. Også kostnader som naturlig relaterer seg til havnens «drift» eller «utbedring», for eksempel knyttet til innseilingen til havn eller kostnader i forbindelse med havnebassenget, kan dekkes med havnekapitalen. Det gjelder ingen geografiske begrensninger for anvendelse av havnekapitalen.

Det må trekkes en grense mot de kostnader som dekkes inn gjennom anløpsavgiften. Et slikt skille er ikke til hinder for at ett og samme organ i havnen er tjenesteyter og myndighetsutøver, så lenge regnskapene holdes atskilt og konkurranseregler etc. overholdes.

Alternativene er ment som en oppregning av arten av utgiftsposter som er tillatt. Bestemmelsen her må i tillegg ses i sammenheng med § 4 tredje og fjerde ledd. Hvis en utgift ikke er omfattet av lovens opplisting, er det ulovlig å dekke denne med havnekapitalen, med mindre avsetningsregelen i annet punktum kan anvendes.

Inn under begrepet «drift», faller den løpende virksomheten som havn og som omlastingsterminal og tjenesteyting for dette formål, jf. også § 4 tredje ledd som omtaler tjenesteyting rettet mot fartøy, passasjerer og gods i havnen. Også tjenesteyting for omlasting til og fra landtransport faller inn under «drift». I tillegg til laste- og lossetjenester, vil fartøy regelmessig ha behov for liggeplass, vann- og strømforsyning, renovasjon mv. Dette faller inn under «drift». Informasjon om, og markedsføring av havnen og dens tjenester, omfattes også. Her må det imidlertid trekkes en grense mot bidrag til aktivitet eller formål der den reelle markedsføringseffekten for havnen antas å være begrenset i forhold til størrelsen på det bidraget som ytes.

Hvis kommunen setter ut driften til tredjemann, får kommunen leieinntekter i stedet. Disse går inn i havnekapitalen, jf. § 47 ledd bokstav d. Inntektene kan brukes til å dekke utgifter som kommunen har som utleier.

Inn under begrepet «vedlikehold og utbedring» faller løpende vedlikeholdsoppgaver og utbedring av skader og mangler på de arealer, kaier, anlegg, infrastruktur, bygninger og løsøre som tilhører havnekapitalen eller som havnen disponerer og på et avtalerettslig grunnlag er forpliktet til å vedlikeholde. Motsatt kan havnekapitalen ikke brukes til utbedring av arealer mv. som hører til kommunekassen eller andre, og som havnen ikke bruker i sin virksomhet som havn. Innenfor begrepet «utbedring» ligger tiltak for å ivareta sikkerheten for havnens brukere og omgivelsene, og tiltak som for eksempel støyskjerming og rimelige tiltak som bedrer det estetiske inntrykket av havneområdet.

Begrepene «utbygging og utvikling» tar sikte på tiltak som går ut på å utvide og forbedre havnen som omlastingsterminal, og for utvikling av helhetlige og konkurransedyktige transport- og logistikkonsepter i eller i tilknytning til havnen. I denne sammenheng kan det være aktuelt å inngå samarbeid mellom havner, både mellom offentlige og mellom offentlige og private, og samarbeid mellom havner og andre selskaper, jf. § 47 tredje ledd. I denne sammenheng må det trekkes en grense mot investeringer som de øvrige transportetatene skal bekoste. Det må også trekkes en grense mot sel-

skaper og prosjekter som har forretningsformål som ikke er knyttet til utbygging eller utvikling av havnen som havn og transportknutepunkt, for eksempel utviking av deler av havnen til boligformål, eller tjenestetilbud som ikke har betydning for havnen som terminal for omlasting av personer eller gods. Dette gjelder selv om selskapet eller prosjektet i seg selv kan bidra til å styrke havnens finansielle situasjon. For slike tilfeller vil det kreves tillatelse fra departementet i det enkelte tilfelle etter denne bestemmelsens tredje ledd, eller fritak fra reglene om havnekapitalen generelt etter regelen i § 50.

Første ledd annet punktum presiserer at kommunen kan foreta avsetninger av årsresultat til «fremtidige utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet». Med dette tydeliggjøres at kommunen for eksempel kan avsette midler i fond eller liknende, selv om midlene ikke er tenkt brukt til utbygging av et konkret prosjekt, men inngår som en del av havnens langsiktige planlegging og utvikling.

Etter *annet ledd første punktum* er departementet gitt hjemmel til ved enkeltvedtak eller forskrift, å fastsette nærmere regler om «hva havnekapitalen kan benyttes til». Med denne hjemmelen kan departementet avgjøre tvilsomme enkelttilfeller før kommunen treffer vedtak. Det kan være nyttig der kommunen ønsker å planlegge og utrede et prosjekt som det kan være tvil om ligger innenfor de lovlige formål. Slik kan kommunen unngå å bruke ressurser før prosjektet er avklart med departementet. Videre kan departementet i forskrift trekke opp grensene for hva som skal anses å ligge innenfor de oppregnede formål, og dessuten endre dette i takt med utvikling og trender på sektoren.

Departementet er etter *annet ledd annet punktum* gitt adgang til å prøve lovligheten av en kommunes vedtak, eller annen disposisjon over havnekapitalen. Der det finnes at det er disponert i strid med de lovlige formål, kan departementet etter *tredje punktum* iverksette forvaltningstiltak etter kapittel 10. Det mest aktuelle vil nok være pålegg om retting i form av plikt til tilbakebetaling.

Tredje ledd viderefører gjeldende lov § 23 siste ledd, men hjemmelen er ikke lenger begrenset til bare enkelte havner. Bestemmelsen gjelder alle havner som har havnekapital etter reglene i kap. 7. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 90 (2001–2002). Bestemmelsen er i utgangspunktet en snever unntakshjemmel, jf. «i særlige tilfeller». Det kan stilles vilkår for å få anvende havnekapitalen til andre formål enn de som er nevnt i første ledd. Det kan være behov for en slik særlig hjemmel når tungtveiende hensyn, herunder overordnede samfunnsmessige hensyn, tilsier at kommunen bør få investere i prosjekter som ikke knytter seg til alternativene som er gjennomgått her. I særlige tilfeller kan også slik investering og avkastning av denne, benyttes til annet enn formål som nevnt i første ledd, jf. «med mindre departementet ved vedtak fastsetter noe annet». Bestemmelsen er ment som en unntaksregel og kompetansen er lagt til departementet. Nærmere krav kan presiseres i enkeltvedtak eller i forskrift.

Til § 49 Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapets midler

Bestemmelsens retter seg mot tilfeller hvor havnekapitalen i samsvar med § 47 tredje ledd, er investert i selskap som er omfattet av § 45 annet ledd.

Denne bestemmelsen retter seg imidlertid ikke mot alle foretakstyper, men bare mot aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap (IKS), se lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap § 1 og § 40 forutsetningsvis sammenholdt med selskapslovens § 1–1 femte ledd.

Første ledd regulerer adgangen til å foreta utdeling av selskapets midler der «havnekapitalen er investert i selskap som nevnt i § 45 annet ledd».

Det er bare adgang til å foreta utdeling fra selskapet etter at det er foretatt avsetning til «vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet». Plikten innebærer en særlig regnskapsmessig avsetningsplikt. Plikten vil hvile på de ansvarlige organer i selskapet til enhver tid. Bestemmelsen skal bidra til at det eksisterende og fremtidige behovet for midler, til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet, vurderes særskilt av driftsselskapets ledelse før det foretas utdeling. Hensikten er å sikre en langsiktig strategi for havnevirksomheten, og dermed unngå at havnen drives med kortsiktige økonomiske motiver.

Hva som må avsettes er i utgangspunkt en bedriftsøkonomisk vurdering, som må foretas av selskapets ansvarlige organer. Loven pålegger for det første en vurdering av nødvendig avsetning til «vedlikehold». Vedlikehold må utføres i den utstrekning tekniske forhold tilsier dette. Der det er et etterslep på vedlikehold, er det opplagt at det må avsettes midler. Det må også foretas en vurdering av nødvendige behov for midler til drift for kommende år. Dette er imidlertid så selvsagt at det ikke er presisert i selve lovteksten.

Det må videre vurderes konkret om, når og i hvilket omfang det er nødvendig å erstatte anlegg på grunn av slitasje, elde, kapasitetshensyn eller konkurransemessige forhold, jf. alternativet avsetning til «nyanlegg».

Det skal endelig avsettes til «fremtidige utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet». Denne vurderingen retter seg mer fremover i tid. Med «utviklingstiltak» siktes det særlig til en vurdering av behov for investeringer og strategi i egen havn. Med «investeringer i havnevirksomhet» siktes det først og fremst til en vurdering av behovet for å bygge ut egen virksomhet, kjøpe seg opp i andre havner mv. Hva som nærmere bestemt kreves fra selskapets side, og størrelsen på avsetningen til «fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet», må vurderes konkret i forhold til bedriftens omfang, økonomiske eksponering og konkurransesituasjon. Det understrekes at særlig denne siden av avsetningsplikten, som et utgangspunkt, er en bedriftsøkonomisk vurdering som må gjøres internt av de ansvarlige organer.

Hva som skal forstås som «utdeling» vil følge reglene for den selskapsform vedkommende kommune har valgt, jf. lov om interkommunale selskap § 29 og aksje- og allmennaksjelovens kap. 3 III og særlig reglene om utbytte i kap. 8 I. Disse bestemmelsene fastsetter adgangen til å utdele utbytte mv. og setter samtidig en rekke begrensninger i utdelingsadgangen.

Selv om avsetningsplikten hviler på selskapet, og departementet kan rette pålegg om tilbakebetaling mv. etter annet ledd, forutsettes det at også revisor vil ha en kontrollfunksjon. Det vises til lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) og videre til lov av 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisjonsloven), særlig kap. 5 om revisors oppgaver. Se også § 5–6 fjerde ledd nr. 4 som forutsetter at revisor i revisjonsberetningen skal uttale seg om «forslag til anvendelse av overskudd eller dekning av tap, er i samsvar med lov og forskrifter». Revisor vil måtte vurdere de særlige regler som gjelder for vedkommende selskap, herunder særlige regler i havne- og farvannsloven om plikt til å foreta avsetninger før utdeling besluttes.

Utgangspunktet etter annet ledd er at utdeling etter avsetning skal tilbakeføres havnekapital, jf. § 47 første ledd bokstav c og d. Bestemmelsen forutsetter imidlertid i *første ledd annet punktum* at departementet skal fastsette nærmere regler om hvordan utdelingen skal foretas og brukes.

Det gis i *første ledd tredje punktum* adgang til å gjøre unntak fra dette utgangspunktet, altså bestemme at deler av overskuddet kan utdeles til fri bruk for kommunen. Det vil for eksempel kunne utarbeides nærmere regler for hvor stor del av avkastningen som skal tilbakeføres havnekapitalen, og hvor stor del som kan overføres kommunekassen.

I *annet ledd* er det fastsatt at departementet kan gi pålegg om at utdeling i strid med reglene i første ledd skal tilbakeføres selskapet. Dette vil være en mulig sanksjon der det er klart at avsetningsplikten er misligholdt. Denne sanksjonsadgangen kommer i tillegg til alminnelige erstatningsregler mv., og kan etter omstendighetene suppleres av regler i aksjeloven om ulovlig utdeling.

Til § 50 Fritak fra reglene om havnekapital

Bestemmelsen regulerer adgangen til å søke fritak fra reglene om havnekapitalen, og hva som i så fall skal skje med verdiene hvis tillatelse gis. Departementets forslag er omtalt under punkt 17.4.5.

Regelen i *første ledd første punktum* slår fast at en kommune kan søke om fritak fra reglene om havnekapitalen etter lovforslaget kapittel 7. Adgangen gjelder uavhengig av eventuell nedleggelse eller nedskalering av havnevirksomhet i en kommune.

Et «fritak» vil innebære at kommunen kan bruke havnekapitalens midler til andre formål. Det er praktisk at det ved søknad om fritak samtidig treffes et politisk vedtak om avvikling eller omdisponering av hele eller deler av havnekapitalen. Fritak må derfor senest foreligge når avvikling eller omdisponering skal gjennomføres, i praksis ved avhending, ombygging eller fjerning av havnekapitalen for å tilrettelegge for andre formål.

En søknad skal gjelde for *én* havn, og det vises til definisjonen i § 4 for hva som er å anse som en og samme «havn». Fritak fra reglene om havnekapitalen vil som et utgangspunkt gjelde havnekapitalen i sin helhet *innenfor en havn*. Hvis havnekapitalen består delvis for denne havnen, vil man vanskelig oppnå den ønskede målsetting og tilsiktede ressursbesparelser. Imidlertid er delvis fritak ikke utelukket, og kan være aktuelt hvor det ligger godt til rette for fleksible løsninger.

En viktig begrensning er at adgangen til å søke fritak ikke gjelder for «havner som er trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor kommunen», jf. *første ledd tredje punktum*. Dette samsvarer med at havner som har eller får en tilsvarende posisjon, kan pålegges å følge reglene om havnekapitalen, se § 44.

I vurderingne av «betydning utenfor kommunen» må det ses hen til behovet og konsekvenser for havnebrukerne og næringslivet. Hva som skal

anses som «vesentlig» må fastlegges gjennom forvaltningspraksis. «Betydning» knytter seg også til trafikkstrømmer i form av varer eller personer over havnen og som skal videre til andre kommuner enn vertskommunene (transitt). Dette er et målbart kriterium som må vurderes over noe tid, for eksempel som antall tonn, og antall personer som fraktes over havnen i løpet av ett år. Men også andre relevante forhold kan trekkes inn i vurderingen.

For alle andre havner enn de nevnte trafikknutepunkt, vil departementet ha skjønnsmessig myndighet til å vurdere *om* det skal gis fritak og i så fall *på hvilke vilkår*.

Ved avgjørelsen av om fritak skal gis, må det etter *første ledd annet punktum* legges vekt på transporthensyn samt *sannsynlige* nærings- og miljømessige konsekvenser av å gi fritak på de vilkår som foreslås av kommunen, men vurderingen er ikke begrenset til disse momentene. Også overordnede samfunnsmessige hensyn kan tillegges vekt i avgjørelsen om fritak. Et fritak kan innebære at kommunen velger å endre, nedlegge eller nedskalere havnetilbudet, men trenger ikke gjøre det. I vurderingen av hva som er sannsynlige konsekvenser av et fritak, må det ses hen til at også andre faktorer enn plikten til å ha en atskilt økonomi i havnen er viktige for et godt og tilpasset havnetilbud: kommunens forutsetninger (beliggenhet, tilknytning til vei- og bane, stedlig næringsaktivitet osv.), kommunens ønsker og initiativ og kommunens evne til å planlegge og samarbeide med omkringliggende kommuner.

Ved vurderingen må det legges vekt på om havnen betjener lokale behov og lokalt næringsliv, eller om den har betydning utenfor kommunen. Det må uansett gjøres en vurdering av de samlede transport-, nærings- og miljømessige konsekvensene av nedleggelse eller nedskalering av havnetilbudet i kommunen.

Konkret må vare- og personstrømmene fra havnen og ut i regionen eller landet som helhet, vurderes opp mot situasjonen dersom havnetilbudet tenkes borte eller redusert (alternative fremføringsmåter). En havn som uten nevneverdig ulempe kan erstattes av en annen havn, kan normalt ikke anses å ha «transport- eller næringsmessige konsekvenser» sett fra en transportbrukers ståsted, og normalt vil det da forholde seg likedan for en eventuell mottakerbedrift (næringslivet). Miljømessige virkninger kan likevel føre til avslag.

Ved vurdering av de tvilsomme tilfellene, vil det være avgjørende i hvilken utstrekning bruk av vilkår etter *annet ledd* kan avhjelpe de negative virkningene for transport, næringsliv og miljø. Det skal som hovedregel stilles vilkår om at hele eller deler av de akkumulerte verdiene brukes til «havnevirksomhet», «deltakelse i interkommunalt havnesamarbeid» eller «andre formål som fremmer sjøtransport». En aktuell løsning kan være at midlene brukes til å investere i nabokommunens havneanlegg for å få til en bedre arealutnyttelse, mer konsentrerte godstrømmer og et styrket havnetilbud. Interkommunale samarbeid kan for øvrig gjelde alt fra avtaler om utveksling av tjenester eller deling av felles infrastruktur, til mer forpliktende samarbeid med organisatorisk overbygning eller i form av et interkommunalt selskap.

Bare unntaksvis vil det være aktuelt å tillate at midlene disponeres for allmennyttig formål, jf. «særlig tilfelle». Dette innebærer at det alltid skal vurderes først om verdiene på en hensiktsmessig måte kan anvendes til formål som styrker havneformål eller andre formål som fremmer sjøtransport, og i så tilfelle har dette forrang. Med «allmennyttige formål» menes andre formål som kommer kommunens innbyggere eller befolkningen generelt til gode, i samsvar med kommunens prioriteringer.

Varigheten på de bindinger som vilkårene innebærer, må fastlegges ved tolkning av vedtaket og vilkårene i samsvar med alminnelig forvaltningsrettsrettslig vilkårslære. Dersom bindingen ikke er tidsbegrenset, må utgangspunktet være at det må søkes på nytt for å omdisponere.

«Berørte organisasjoner og etater» etter *tredje ledd* omfatter i det minste transportetatene, i tillegg til interesseorganisasjoner for havner, transportbrukere og bedrifter som berøres.

Etter *fjerde ledd* skal kommunens søknad redegjøre for hvordan eiendommer og andre midler, som inngår i havnekapitalen, tenkes disponert. Formålet er å legge til rette for en vurdering av om tillatelse skal gis, og hva verdiene etter kommunens vurdering best kan benyttes til. Denne redegjørelsen bør knyttes an til de ovennevnte vilkår. En behandling av søknaden forutsetter derfor at de aktuelle alternativer for omdisponering er tilstrekkelig utredet til at departementet kan ta stilling til om tillatelse skal gis og på hvilke vilkår. Markedsverdien av havnekapitalen bør også anslås for å få en forsvarlig behandling i departementet. Unntaksvis kan det også tenkes at det for hele eller deler av havnekapitalen er aktuelt å se på andre alternativer enn det kommunen selv har gjort rede for i søknaden. Slike vilkår må imidlertid utarbeides i samråd med vedkommende kommune. Ved fastsettelsen av vilkår må det søkes å finne frem til løsninger som fremmer lovens formål

gjennom praktikable ordninger, uten å legge unødige bindinger på eierkommunen.

Til § 51 Særlig om statlige havner

Etter *første ledd* kan departementet fastsette at moloer, kaier og andre havneinnretninger mv., som er bygget for eller finansiert med statlige midler, skal brukes for bestemte formål. Der hvor staten yter tilskudd til bygging av havner for bestemte formål, vil det normalt være en bevilgningsforutsetning at havnen forbeholdes bestemte fartøygrupper. Formålet med bestemmelsen er å sikre at havneanlegg som er bygget for eller finansiert med statlige midler, brukes i samsvar med formålet med tilskuddet eller bevilgningen. Et eksempel er der hvor staten har gitt tilskudd til bygging av en fiskerihavn for å ivareta fiskeflåtens behov. I slike tilfeller kan departementet fastsette at havnen skal være forbeholdt fiskeflåten.

Oppregningen er ikke uttømmende, jf. «mv.», og det avgjørende er hvorvidt finansieringen er statlig.

Annet ledd svarer i hovedtrekk til gjeldende lov § 16 tredje ledd. Det er nok at kommunen «tar i bruk» statens moloer, kaier og andre havneinnretninger mv. for å utløse departementets kompetanse. I slike tilfeller kan departementet pålegge kommunen å «overta drift og vedlikehold som følger av bruken». Der det er inngått avtale mellom staten og kommunen om kommunal bruk, vil avtalen kunne regulere vedlikeholdsplikter. Dersom kommunen også skal overta eiendomsretten, må dette bero på avtale mellom stat og kommune.

Til kapittel 8. Tilsyn mv.

Til § 52 Tilsyn

Bestemmelsen innfører en generell tilsynsrett knyttet til overholdelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 18.

Første ledd gjelder plikter som er nedfelt direkte i loven, og plikter som følger av enkeltvedtak og forskrift gitt i medhold av loven. Departementet vil i forskrift gi nærmere regler om hvem som skal føre tilsyn med hvilke deler av loven. Det vises for øvrig til at Kystverket i dag er tillagt en særlig funksjon med oppfølgingen av regelverket om sikkerhet og terrorberedskap i havnene, jf. forskrift 3. juli 2007 nr. 825 om sikring av havner og havneterminaler mot terrorhandlinger mv.

Annet ledd regulerer plikter som bare hviler på kommunen (genuine kommuneplikter), jf. kommunelovens kapittel 10 A. Reglene i kommuneloven kapittel 10 A legger i utgangspunktet tilsynsmyndigheten til fylkesmannen der særloven ikke utpeker annen myndighet, jf. kommuneloven § 60 b. Departementet kan imidlertid, som følge av første ledd, utpeke annen tilsynsmyndighet. Henvisningen til reglene i kommuneloven kapittel 10 A bygger på mønster i NOU 2004: 17 «*Statlig tilsyn med kommunesktoren*» punkt 16.5.

Bestemmelsene om tilsyn forutsetter at tilsynsmyndigheten har en adgang til å foreta systematisk og regelmessig tilsyn, eller hvis ønskelig gjennomføre sporadisk tilsyn, ved konkrete behov. I noen tilfeller kan det stilles vilkår om at tiltakshaver utfører egenkontroll, undersøkelser osv. Selv om dette gjennomføres, kan det være behov for at relevant myndighet går igjennom rutiner og resultater som en etterkontroll.

Videre innebærer tilsyn et element av reaksjon. Det ligger i tilsynsmyndigheten en forutsetning om rett og plikt til å reagere med egnede reaksjoner der forhold finnes å være i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Egnede reaksjoner vil kunne være ulike forvaltningstiltak eller anmeldelse med krav om straff, jf. kap. 10 og 11.

Til § 53 Opplysninger og granskning

Bestemmelsen bygger i hovedsak på vannressursloven § 55. Liknende bestemmelser finnes i forurensningsloven §§ 49 og 50, luftfartslovens § 48 og svalbardmiljøloven § 89 og 90. Departementets forslag er omtalt nærmere under kapittel 18.

Første ledd gir myndigheten etter loven rett til uhindret tilgang til havner, farvann og tiltak i farvannet for å gjennomføre tilsynet. Dette skal sikre en effektiv adgang til å foreta granskning og inspeksjon. «Havn» og «farvann» er definert i § 4. «Tiltak» i farvannet omfatter de tiltak og innretninger mv. som er søknadspliktige etter kap. 3 og kap. 4, og kan være av ganske ulikartet karakter.

Spørsmålet om tilgang til militære områder, forutsettes løst i samarbeid med Forsvaret. Bestemmelsen gir også hjemmel for tilgang til andre eiendommer dersom dette er nødvendig for å komme frem til granskningsobjektene.

Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten selv som bestemmer hvordan tilgangen skal skje, f.eks. tidspunkt, men dette bør skje under rimelig hensyntagen til eiers behov.

Tilgangen er begrenset til det som er «nødvendig» for å gjennomføre tilsynet. Dette kan også innebære at informasjonen i noen tilfeller bør skaffes på annen måte en ved tilsyn, hvis det lar seg gjøre uten uforholdsmessig stor byrde for tilsyns-

myndigheten. I noen tilfeller kan informasjon overbringes uten at myndighetene trenger å få adgang til eiendommen, eller det kan gjelde opplysninger som er lett tilgjengelige på annen måte. I andre tilfeller vil myndighetene ha behov for ved selvsyn å konstatere og foreta en selvstendig vurdering av faktagrunnlaget. Dette fordi det kreves særskilt kompetanse, eller, i mer spesielle tilfeller, for å unngå at informasjon blir holdt tilbake.

Om fremgangsmåten ved granskning og inspeksjon, bl.a. om tjenestemannens plikt til å legitimere seg, gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

Annet ledd første punktum gjelder myndighetenes rett til å få fremlagt opplysninger mv. om havnen og tiltak i havner og farvann, som omfattes av loven, og virkninger av slike. Bestemmelsen gjelder skriftlig informasjon som finnes i dokumenter, registre, kart, bilder, prøver mv., men plikten er ikke begrenset til skriftlige nedtegnet materiale. Det kan derfor kreves at det avgis forklaring så langt det for øvrig ikke er i strid med lovgivningen.

Bestemmelsen omfatter bare informasjon og materiale som anses å være «av betydning for tilsynet». Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten som fastsetter hvilke opplysninger den trenger. De begrensninger som etter rettergangslovgivningen gjelder for vitne- og forklaringsplikten gjelder ikke tilsvarende for opplysningsplikten. Noe annet ville vanskeliggjøre myndighetenes arbeid med å avdekke forhold som er, eller kan være, til fare for ferdselen eller fremkommeligheten.

Det er vanskelig å generelt angi hvor langt tilsynsmyndigheten kan gå i å kreve opplysninger som ikke finnes lett tilgjengelig, eventuelt opplysninger som må produseres. Enkel sammenstilling av informasjon må i alle fall kunne kreves. På den annen side vil det normalt ligge utenfor opplysningsplikten etter denne bestemmelsen, å pålegge større kartleggingsoppgaver.

Plikten til fremleggelse inntrer bare «etter pålegg». Slikt pålegg er et enkeltvedtak. Dersom den som blir pålagt å gi opplysninger mener det ikke er plikt til, eller lovlig adgang til å gi opplysninger, kan han klage over pålegget i samsvar med forvaltningsloven § 14.

Pålegg kan kun rettes mot «enhver som driver aktivitet» som omfattes av loven. Dette fanger opp eier, tiltakshaver eller annen ansvarlig bruker eller operatør, avhengig av hvem som «driver» i den konkrete situasjonen. *Annet ledd annet punktum* fastsetter at plikten kan utstrekkes til «andre enn personer som nevnt i første punktum». Dette kan være tiltakshavers ansatte eller oppdragsmottakere. Det kan videre være andre utenforstående tredjemenn som besitter opplysninger som er av betydning for myndighetenes tilsynsoppgaver. Fremleggelsesplikten etter bestemmelsen avgrenses av taushetsplikt som regulert i lov.

Vilkåret for å utvide kretsen av personer som kan avkreves opplysninger mv., er at «særlige grunner tilsier det». Om særlig grunner foreligger må avgjøres konkret. Det må forutsettes at myndighetene som et utgangspunkt er best tjent med samarbeid ved å holde seg til ledelsen, eller den ledelsen gir fullmakt, under gjennomføringen av tilsynet. Ved vurderingen av om særlige grunner foreligger må det legges til grunn at det normalt er et tillitsforhold mellom innehaver og myndigheter, og mellom ledelse og ansatte, som kan tale mot å kreve opplysninger av de ansatte.

Tredje ledd gir adgang til å fastsette nærmere regler om gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke. Slike regler kan gjelde hvordan tilsynsobjekter skal stilles til rådighet, nærmere regler om hvem som skal gi opplysninger, og på hvilken måte dette skal skje. Det kan fastsettes regler om rapportering i stedet for at myndighetene kommer fysisk til stedet, der dette er hensiktsmessig.

Til § 54 Gebyr for kontrolltiltak og tilsyn mv.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel for å kreve gebyr for kontrolltiltak og tilsyn. Liknende bestemmelser finnes i bl.a. jernbaneloven § 14 og forurensningsloven § 52 a. Det vises til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006.

Til kapittel 9. Inndrivelse av krav etter loven

Til § 55 Inndrivelse av gebyr og avgift

Bestemmelsen viderefører i stor utstrekning de virkemidlene som er i bruk under gjeldende lov §§ 25 og 26, samtidig som det er sørget for at virkemidlene i utgangspunktet står til rådighet for alle relevante gebyrer og avgifter som skal og kan inndrives i medhold av loven. I tillegg blir reglene for effektiv inndrivelse av gebyrer samlet i et eget kapittel. Dette gjelder kystavgift, sikkerhetsgebyr, anløpsavgiften og gebyrer for tjenester som ytes i form av tilsyn, kontroll og saksbehandling. Departementets forslag er drøftet nærmere under kapittel 19.

Første ledd slår fast at alle gebyrer som nevnes, skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Bestemmelsen sikrer at disse kravene kan tvangsinndrives ved utlegg uten at det må foreligge dom eller annet

alminnelig tvangsgrunnlag for kravet, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7–2 bokstav e).

I *annet ledd* er det gjort en henvisning til sjølovens § 51 nr. 2. som gir panterett i skip for bl.a. «havne-, kanal- og andre vannveisavgifter og losavgifter». Utrykkene «kanal og andre vannveisavgifter» er meget generelle og omfatter både kystavgiften, anløpsavgiften og sikkerhetsgebyret. Vederlag for andre tjenester som tilbys av havnen, er derimot ikke omfattet av sjøpanteretten.

Etter *tredje ledd* skal det betales forsinkelsesrente ved forsinket betaling av de oppregnede gebyrer. Denne hjemmelen er nødvendig for å ilegge forsinkelsesrente utenfor formuerettens område.

Til § 56 Panterett ved direkte gjennomføring og tiltak overfor fartøy i fare

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 32, jf. § 20, med noen justeringer. Departementets forslag er omtalt i kapittel 19.

Krav som staten eller en kommune har mot reder, oppstått på bakgrunn av tiltak etter §§ 36 og 38, har panterett etter sjøloven §§ 51 flg. Bestmmelsen stifter således ikke et nytt legalpant, men presiserer at legalpant etter sjølovens bestemmelser får anvendelse. Panteretten omfatter krav på dekning av utgifter ved tiltak etter §§ 36 og 38 samt erstatning for skade og tap som har oppstått ved direkte gjennomføring.

Panteretten stiftes i «skip» og i «last». Krav som følge av tiltak overfor annet enn skip, er imidlertid ikke pantesikret, jf. sjøloven. Hva som er et skip følger av sjølovens bestemmelser. Fartøy etter havne- og farvannsloven er imidleritid å anse som «skip» i dette henseendet.

Tiltak kan omfatte en rekke ulike handlinger som innebærer at offentlige eller private bergningsressurser settes inn, for eksempel at fartøy må ta om bord personell som skal yte assistanse, ta om bord slep eller finne seg i andre sikringstiltak. Utgifter til aksjonen, herunder leie av slepebåt mv., vil da være pantesikret i fartøyet.

Panteretten vil oppstå når utgiftene er pådradd. Siden panteretten følger av lov (legalpant), har den rettsvern uten særlig rettsvernakt, jf. pantelovens § 6–2.

Det er gitt nærmere bestemmelser om hvilke krav som er gitt sjøpanterett i sjølovens kap. 3 del II og III om pant i last og skip, herunder regler om den innbyrdes prioritering mellom slike krav.

Til kapittel 10. Forvaltningstiltak

Til § 57 Pålegg om retting og stansing

Første ledd første punktum gir hjemmel for myndigheten etter loven til å pålegge retting eller stansing av forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. «Stansing» er en form for retting, som for å unngå misforståelser, er nevnt uttrykkelig. Departementets forslag er nærmere omtalt under kapittel 20.2.

Med «forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven» menes alle overtredelser av formelle og materielle bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Eksempelvis at et tiltak blir iverksatt uten nødvendig tillatelse, at vilkår i tillatelse ikke blir overholdt eller at generelle krav i loven ikke blir overholdt.

Begrepet retting og stansing dekker alle aktuelle handlinger. Pålegg kan således inneholde krav om opphør av aktivitet, fjerning, vedlikehold, oppbygging, opparbeidelse, krav om innsendelse av søknad eller omprosjektering, samt ytterligere dokumentasjon eller kontroll.

Det stilles ikke vilkår om at overtredelsen medfører fare eller skade for sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Eksempelvis kan det kreves at en ulovlig oppført brygge rives, selv om det ikke er påvist konkret fare eller skade for ferdselen.

I pålegget skal det etter *første ledd annet punktum* settes en frist for oppfyllelse. Det er ikke i alle tilfeller på forhånd klart hva som er en realistisk frist. Da må vedkommende myndighet gi en frist som i alle tilfeller er tilstrekkelig. Ofte vil utgangspunktet være at rettingen skal skje omgående.

Det skal videre gis opplysning i pålegget om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom, tvangsmulkt eller endring og tilbakekall av tillatelse. Dette skal informere den vedtaket retter seg mot, slik at denne er kjent med de inngripende forvaltningstiltakene man kan bli utsatt for ved unnlatt oppfyllelse innen fristen. Tvangsfullbyrdelse er ikke nevnt utrykkelig, men bruk av tvangsfullbyrdelse forutsetter at det enten foreligger rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg.

Et forelegg får virkning som rettskraftig dom hvis det ikke reises søksmål mot forvaltningen innen 30 dager. Vedkommende blir dermed allerede ved pålegget kjent med at søksmålsbyrden vil kunne veltes over på ham ved forelegg. Mens forelegg forutsetter unnlatelse av å etterkomme pålegg eller forbud, vil bruk av tvangsmulkt kunne tas i bruk på selvstendig grunnlag, altså uavhengig av en forutgående pålegg. Pålegg er likevel ofte første

steg ved et ulovlig forhold, og det kan være lurt å informere vedkommende om muligheten for tvangsmulkt av hensyn til innrettelse, og for å øve et innledende press allerede ved pålegget. Unnlatelse av å etterkomme pålegg etter § 57 vil også være ett av flere alternativer som utløser omgjøringskompetansen i § 61.

Annet ledd gir hjemmel for o*m nødvendig å kreve bistand fra politiet for gjennomføring av pålegg etter første ledd.* I «nødvendig» ligger en forutsetning om at det ikke er lovlig, mulig eller forsvarlig å gjennomføre pålegget uten politiets hjelp. Bestemmelsen tar sikte på hjelp av ordensmessig karakter, men kan også omfatte mer håndgripelig hjelp som f.eks. låsing og plombering av dører og fjerning av personer mv.

Til § 58 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg

§ 58 avløser gjeldende lov § 30. Lignende bestemmelse finnes i plan- og bygningsloven § 114 og brannfarligvareloven § 46. Departementets forslag er omtalt under punkt 20.2.

Forelegg er et påbud om å etterkomme et allerede gitt pålegg. Forelegget krever en formell prosedyre før pålegget kan iverksettes. Prosedyren gir grunnlaget for at myndighetene kan besørge de nødvendige tiltak utført, for regning av den forelegget er rettet mot.

Det er et vilkår for utferdigelse av forelegg etter *første ledd* at det først er gitt «pålegg eller forbud med hjemmel i denne lov». Dette vil omfatte pålegg etter § 57, men kan også være pålegg eller forbud med hjemmel andre steder i loven, dersom formkravene for et forutgående pålegg etter § 57 er fulgt. Dersom det klages over pålegget, må imidlertid klagebehandlingen være endelig avgjort før det er aktuelt å utferdige forelegg, jf. tredje ledd som ikke gir anledning til å klage på forelegget.

I *annet ledd* er det fastsatt at forelegget skal gi opplysning om adgangen til å reise søksmål og om virkningen av at fristen for å reise sak blir oversittet. Dette gir vedkommende en sterk oppfordring til å ta skritt for å bestride forelegget hvis man er uenig i grunnlaget.

Søksmål for å få forelegget prøvet, skal reises mot den myndighet som har utferdiget forelegget. Blir ikke søksmål reist innen 30 dager, har forelegget samme virkning som en rettskraftig dom, og gir tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4–1 annet ledd bokstav (b). Fristen er lovbestemt og av prosessuell karakter, og kan ikke forlenges av den myndighet som har utferdiget forelegget. Tvangsfullbyrdelse av forelegget følger reglene i § 59 og tvangsfullbyrdelsesloven.

Til § 59 Tvangsfullbyrdelse

Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 31. Lignende bestemmelse finnes i plan- og bygningsloven § 115 og brannfarligvareloven § 46 a. Departementets forslag er nærmere omtalt under kapittel 20.2.

Første ledd gir vedkommende myndighet etter loven en adgang til direkte gjennomføring uten å gå veien om namsmyndigheten for så vidt angår pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg. Vedkommende myndighet vil således selv kunne gjennomføre pålegget eller overlate til tredjemenn å gjøre det. Vedkommende myndighet etter loven vil alternativt kunne velge å begjære fullbyrding av pålegget gjennom namsmyndigheten, jf. uttrykket «besørge».

Annet ledd fastsetter at vedkommende myndighet etter loven ved «overhengende fare» skal ha mulighet til direkte tvangsgjennomføring av et gitt pålegg etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13–14, uten at det er nødvendig med rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg. Med «overhengende fare» menes her tilfeller hvor en fare med sannsynlighet vil kunne realisere seg i et skadepotensial som myndigheten etter loven er satt til å beskytte, og hvor denne skaden må antas å kunne oppstå i umiddelbar fremtid slik at myndighetene derfor ikke kan vente på rettskraftig dom eller forelegg. Slik adgang vil myndighetene allerede i en viss utstrekning kunne ha etter alminnelige nødrettsbetraktninger. Det er likevel naturlig med en særlig hjemmel fordi det kan være tvilsomt om alminnelige nødrettsbetraktninger rekker langt nok i forhold til myndighetenes behov for snarlig inngripen i farlige situasjoner. Dette kan også være tilfelle der den farlige situasjonen trekker ut i tid, og myndighetenes inngrep etter hvert vil bære mer preg av et forebyggende tiltak.

Til § 60 Tvangsmulkt

Lignende bestemmelser finnes bl.a. i forurensningsloven § 73, vannressursloven § 60 og svalbardmiljøloven § 96. Departementets forslag er nærmere omtalt under punkt 20.2.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tvangsmulkt. Formålet med tvangsmulkt er å sørge for at lovlig tilstand (gjen-)opprettes, ikke å straffe. Med andre ord skal tvangsmulkten bidra til at en forpliktelse oppfylles. Tvangsmulkten må derfor settes slik at den sikrer gjennomføring av lovens bestemmelser eller vedtak i medhold av loven, og ikke ut fra pønale hensyn.

Annet ledd gir regler om når tvangsmulkten tar til å løpe, og angir i *første punktum* som utgangs-

punkt at tvangsmulkten først fastsettes når en overtredelse har funnet sted. Er det viktig å sikre at den fastsatte frist ikke blir overtrådt, kan det være grunn til å fastsette tvangsmulkt i selve tillatelsen med hjemmel i *tredje punktum*. Etter *femte punktum* løper tvangsmulkten likevel ikke dersom etterlevelse er umulig pga. forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Det presiseres i *sjette punktum* at tvangsmulkt fastsettes enten som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Vanligvis bør det fastsettes løpende mulkt, men det er grunn til å benytte den formen som antas å være mest effektiv i det enkelte tilfellet. Formålet med tvangsmulkt skal være å sikre etterlevelse. En tvangsmulkt må fastsettes slik at den ansvarlige har mulighet for å unngå den ved å oppfylle den aktuelle plikten.

Tredje ledd første punktum fastslår at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. I selskapsforhold mv. skal tvangsmulkt vanligvis rettes mot den juridiske person, og ikke mot den enkeltperson som har stått for overtredelsen, jf. *annet punktum*. I *tredje punktum* fastsettes det at en tvangsmulkt i konsernforhold ikke bare kan inndrives hos det selskapet som tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel.

Fjerde ledd første punkt fastsetter solidarskyld der det er flere ansvarlige. *Annet punktum* fastslår at pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Det følger av tvangsfullbyrdelsesloven § 7–2 bokstav d at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å frafalle en påløpt tvangsmulkt. Uten en bestemmelse om dette vil det være Stortinget selv som må avgjøre om tvangsmulkten skal frafalles, jf. Grunnloven § 75 d om Stortingets bevilgende myndighet. En avgjørelse om å frafalle eller la være, er ikke å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Femte ledd gir departementet en adgang til å gi en forskrift med nærmere regler om bl.a. tvangsmulktens størrelse, varighet, ileggelse og frafall.

Til § 61 Endring og tilbakekall av tillatelse mv.

Lignende bestemmelse finnes i akvakulturloven § 9 og forurensningsloven § 18. Departementets forslag er nærmere omtalt i punkt 20.2.

Bestemmelsen regulerer myndighetenes adgang til å omgjøre egne eller underliggende organers vedtak uten at det er nødvendig at det foreligger en klage, og kommer i tillegg til de alminnelige reglene om omgjøring i forvaltningsloven og ulovfestet rett, jf. første ledd bokstav e.

Også tillatelser gitt med hjemmel i forskrift kan omgjøres etter bestemmelsen. «Tillatelse» omfatter alle typer tillatelser, uavhengig av om de i stedet kalles godkjenningsbevis, godkjennelse eller liknende.

De fem alternativene i *første ledd* knytter seg i prinsippet til både endring og tilbakekall av tillatelse, men bokstav b er likevel mest aktuell for nye eller endrede vilkår.

Tilbakekall av tillatelse er et svært inngripende tiltak som må brukes med varsomhet, og ses i sammenheng med hva som kan oppnås med de øvrige virkemidlene i kapittel 10. Uttrykksmåten i første punktum klargjør derfor at det alltid skal vurderes om myndighetene kan «oppheve eller endre» eller «sette nye» vilkår, før det kan være aktuelt å kalle tilbake en tillatelse, jf. «og om nødvendig». Adgangen til å «sette nye vilkår» innebærer i realiteten en mulighet for å endre innholdet i vedtaket slik at sikkerheten og fremkommeligheten ivaretas. Denne muligheten kan for eksempel brukes til å stille vilkår om justering av tiltakets plassering i farvannet, eller en mer omfattende relokalisering.

Etter *bokstav a* kan myndigheten etter loven omgjøre når det «viser seg at sikkerheten eller fremkommeligheten blir vesentlig dårligere». Endringsbehovet kan skyldes nye omstendigheter eller nye vurderinger av forhold som var kjent også på vedtakstidspunktet, jf. «enn det som var ventet». Dette alternativet kan imidlertid ikke brukes i forhold til negative virkninger som måtte regnes med da vedtak ble truffet, se likevel bokstav b. At sikkerheten eller fremkommeligheten har blitt «vesentlig dårligere» forutsetter kunnskaper om konkrete og sannsynlige virkninger av alvorlig karakter, men det kan naturligvis ikke kreves at risikoen har materialisert seg.

Etter *bokstav b* kan omgjøring tillates der «skade eller ulempe ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad». Dette alternativet er også aktuelt der man er klar over visse sannsynlige negative virkninger allerede da tillatelsen ble gitt, men hvor virkningene for eksempel er usikre eller vanskelig å bringe på det rene uten omfattende eller kostbare analyser. Det kan da være rimelig at tiltakshaver får tillatelse uten nærmere undersøkelser etc., mot å godta nye vilkår uten nevneverdige kostnader, når virkningene viser seg på et senere tidspunkt.

Terskelen for hva som er «nevneverdig» kan sies å gå der tiltakshaver kan styrke sikkerheten eller fremkommeligheten på en *merkbar måte* ved *mindre investeringer*, men som likevel er så vidt kostbare at tiltakshaver ikke har sett seg tjent med

å iverksette tiltakene frivillig. Hva som er «nevneverdig» må også vurderes relativt i forhold til tiltakets økonomiske størrelse og inntektsside.

Bokstav c gir myndighetene kompetanse til å endre og trekke tilbake en tillatelse ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller forskrifter og enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven. Dersom det er gitt pålegg, og dette ikke er etterkommet, kreves det derimot ikke at overtredelsen er grov eller gjentatt, jf. bokstav d.

Formålet med bestemmelsen er å hindre at aktører som grovt eller gjentatt bryter bestemmelser satt i eller i medhold av loven får fortsette sin aktivitet med de skadevirkninger dette kan ha, for eksempel i forhold til ferdselen eller annen bruk av farvannet.

Formålet med bestemmelsen er altså ikke å straffe, men å hindre at sentrale hensyn i loven krenkes. For å unngå at reaksjonsformen får snev av sanksjon, er det viktig at vurderingen av om det foreligger grov overtredelse knytter seg til de objektive sidene ved overtredelsen. I hvilken grad overtredelsene skyldes uaktsomhet eller forsett hos innehaveren av tillatelser, har derfor ikke betydning for om endring eller tilbakekall kan skje.

Det vil være en skjønnsvurdering hva som skal betegnes som grove overtredelser. Et relevant moment vil være om overtredelsen medfører at tiltaket kommer i strid med lovens sentrale formål, og særlig hensynet til sikkerhet.

Annet ledd åpner for at endring eller tilbakekall etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset, og eventuelt betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres. Tilbakekall av en tillatelse til å fjerne masse eller dumpe masse i sjøen, på grunn av problem med uventede endringer i strømforholdene mv., kan f.eks. gjøres betinget av at det foretas nødvendige tiltak som hindrer slike endringer i strømforholdene.

Tredje ledd pålegger en avveining av de kryssende hensyn når *ett* av alternativene i første ledd bokstav a til e er oppfylt. Denne avveiningen skal gjennomføres både som et ledd i hvorvidt det overhodet skal omgjøres, og i så fall ved valget mellom tilbakekall eller annen omgjøring, og eventuelt i spørsmålet om hvilke vilkår tiltakshaver må finne seg i.

Det *skal* tas hensyn til «det økonomiske tap og de ulemper som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordeler og ulemper som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre». Det gis med dette anvisning på en ganske bred forholdsmessighetsvurdering, hvor også hensynet til tredjemenn eller mer generelle samfunnshensyn kan trekkes inn, jf. «fordeler og ulemper […] for øvrig». I første rekke er det imidlertid virkningene for tiltakshaver som skal vurderes, andre interesser er som regel først relevante der adgangen til å omgjøre er mer tvilsom.

Med unntak for bokstav b, som konkret trekker grensen for hva som kan godtas av nye eller endrede vilkår ved «nevneverdig kostnad» for tiltakshaver, er det ikke angitt noen grense for når omgjøring kan finne sted, utover at det skal tas hensyn til en rekke forhold. Det blir derfor en mer konkret vurdering av hvilke hensyn som er mest tungtveiende når man ser på de samlede virkningene av et konkret tilbakekall eller en vilkårsskjerping.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi forskrifter om endring og tilbakekall av tillatelser.

Dersom vilkårene er oppfylt, kan tilbakekall av tillatelse også gjøres mot en ny erverver av tillatelse. Overføring av tillatelser får således ingen betydning før myndighetenes anvendelse av § 10–5.

Bestemmelsen suppleres av forvaltningsloven § 35 og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om omgjøring.

Til kapittel 11. Straffansvar

Til § 62 straffeansvar

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 28 og anviser straff for oppregnede overtredelser av loven. Forslaget bygger på sanksjonsutvalgets mønster for utforming av straffebestemmelse i særlover med visse tilpasninger, jf. NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring, punkt 26.1.2». Departementets forslag er omtalt nærmere under punkt 20.3.

Første ledd foretar en uttømmende oppregning, og dermed nyansering av hvilke pliktnormer som skal være belagt med straff. Verbet «overtrer» er brukt under alle straffealternativene i lovteksten fordi det er nøytralt og dekker alle tenkelige handlings- og unnlatelsestyper. Hvorvidt overtredelse har funnet sted vil bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse. Medvirkning er også straffbart, jf. tredje ledd.

Etter *bokstav a* er det straffbart å overtre enkeltvedtak eller forskrifter gitt i medhold av § 13 for å regulerer trafikken (for eksempel plikt til å følge seilingsled eller påbud om bruk av taubåt ved innseiling i spesielt smule farvann).

Etter *bokstav b* er det straffbart å ikke etterkomme pålegg om å treffe tiltak med hjemmel § 34 tredje ledd, jf. annet ledd (avvergings- eller avbøtingstiltak der den ansvarlige ikke selv treffer tiltak etter annet ledd). Videre er det på samme måte straffbart å ikke etterkomme pålegg om å iverk-

sette tiltak som er utferdiget mot fartøy i fare etter § 38 første ledd. Tilsvarende gjelder for skipsfører og mannskap dersom disse pålegges å medvirke etter § 38 tredje ledd annet punktum.

Etter *bokstav c* er det straffbart å vesentlig overtre plikt til å ha gyldig og dekkende tillatelse dersom man skal foreta handlinger mv. eller etablere tiltak slik som dette er beskrevet i hhv. § 19 annet ledd første og annet punktum (etablering, fjerning, flytting og endring av navigasjonsinstallasjoner eller anlegg for trafikkovervåking), § 21 (rettstridig bruk av innretning eller anlegg for navigasjonsveiledning), § 27 første ledd første punktum og annet ledd (etablering av tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet) eller § 28 første ledd første punktum (etablering av tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg).

Etter bokstav c er det videre straffbart å vesentlig overtre plikten til ikke å nytte eller etterlate fartøy, kjøretøy eller gjenstand slik at den kan volde fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller for omgivelsene, jf. § 34 første ledd. Dersom man likevel handler i strid med § 34 første ledd, er det også straffbart å vesentlig overtre plikten til å sørge for tiltak for å «redusere fare» og «hindre skade eller ulempe» (avvergingstiltak), jf. § 34 annet ledd første punktum. Videre er det straffbart å vesentlig overtre plikten til å sørge for tiltak for å «stanse, fjerne eller begrense virkninger av skade eller ulempe» som har oppstått, § 34 annet ledd annet punktum (avbøtingsplikt).

Vesentlige overtredelser av plikten til å sørge for at havner eller havneterminaler som har persontrafikk drives på en måte som ivaretar sikkerheten for liv og helse, er likeledes straffbart etter § 41 første ledd. Forskrifter i medhold av annet ledd vil være av betydning ved bedømmelsen av forsvarlighetsstandarden etter første ledd. Videre er vesentlig overtredelse av plikten til å treffe de tiltak som er påkrevd for å forebygge og hindre terrorhandlinger og andre forsettelige, ulovlige handlinger som nevnt i § 43 første ledd, straffbart. Overtredelser av konkrete krav som stilles i medhold av forskrift etter annet ledd vil måtte vektlegges.

Etter *bokstav d* er det også straffbart å vesentlig overtre plikten til å sørge for at havneanleggene driftes og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en «sikker» måte, jf. § 40 første ledd

Merk at straffesanksjonen ikke omfatter plikten til å tilby en «effektiv» havn. Brudd på slike plikter må følges opp med forvaltningstiltak. Bestemmelsen gir anvisning på standarden «sikker». For vurderingen av om standarden er overtrådt i det enkelte tilfelle, vil det måtte legges vekt på brudd på forskrifter gitt i medhold av § 40 annet ledd, for eksempel forskrifter om krav knyttet til laste- og losseoperasjoner.

Etter *bokstav e* er det straffbart å vesentlig overtre forskrifter om orden i og bruk av farvann og havner gitt med hjemmel i hhv. § 14 første ledd og § 42 første ledd første punktum. Det er videre straffbart å vesentlig overtre pålegg om at den ansvarlige for fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt, skal foreta opprydding eller fjerning innen en nærmere angitt tidsfrist, jf. 35 første ledd første punktum (enkeltvedtak).

Etter *bokstav f* er det straffbart å vesentlig overtre vilkår som er fastsatt i medhold av § 19 annet ledd tredje punktum eller § 29.

Første ledd hevet den alminnelige strafferammen til «bøter eller fengsel inntil 6 måneder». Etter tredje ledd er det av allmennpreventive grunner foreslått at fengsel inntil 2 år kan anvendes der overtredelsen har ført til at det har inntrådt eller er voldt fare for betydelig skade på liv eller helse. Bøtestraff kan anvendes alene eller i kombinasjon med fengselsstraff, jf. straffeloven § 26 a og ny lov av 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven 2005) § 54 første ledd bokstav a (forening av bot med andre straffer), som ikke er i kraft. I tillegg til straff, kan det idømmes inndragning etter de alminnelige regler i straffeloven §§ 34 flg.

Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Hva som generelt ligger i disse skyldformene er beskrevet bl.a. i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 16, punkt 16.2.2 og 16.3.1 (side 226–27 og 228) om gjeldende rett. Når lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff er trådt i kraft, vil definisjonene i nevnte lov §§ 22 og 23 også gjelde for lov om havner og farvann, jf. nevnte lov § 1.

I bokstavene c, d og e kreves det at overtredelsen er «vesentlig» for at den skal være straffbar. Vesentlighetskravet er utdypet i *annet ledd.* Det sentrale vurderingstemaet må være om overtredelsen innebærer en vesentlig tilsidesettelse av de interesser bestemmelsen skal verne. I denne vurdering skal det legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, og graden av utvist skyld. Ved bedømmelsen vil også andre forhold kunne tillegges vekt. Det vil variere fra handlingsnorm til handlingsnorm hvor mye som skal til.

Det må for det første ses hen til omfanget av overtredelsen. Om man for eksempel står overfor omfattende tilsidesettelse av vilkår fastsatt i medhold av loven, eller kun mindre avvik, vil kunne ha betydning. Videre må det ses hen til om det er en enkeltstående overtredelse som skal sanksjone-

res, eller om det er begått flere eller vedvarende overtredelser. Dersom det er begått flere overtredelser som skal sanksjoneres under ett, må således vesentlighetsvurderingen skje samlet. Overtredelsene vil samlet sett kunne oppfylle vesentlighetskravet, selv om ingen av dem ville gjort det ut fra en isolert bedømmelse.

For det andre må virkningene av overtredelsen tas i betraktning, for eksempel om et brudd på loven har medført personskade eller fare for dette og eventuelt hvor stor fare det dreier seg om. Se i denne sammenheng også tredje ledd hvoretter strafferammen utvides til fengsel inntil 2 år der overtredelse har ført til at det er inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse. Det bør også legges vekt på om overtrederen har oppnådd en fortjeneste ved lovbruddet og i tilfelle hvor stor denne har vært. Selv om det ikke er oppnådd noen gevinst, er fortjenestemuligheten relevant. Det må altså tas hensyn til hvor mye overtrederen har tjent eller kunne ha tjent på overtredelsen.

For det tredje vil graden av utvist skyld ha betydning. Det er forskjell på forsettlige og uaktsomme overtredelser, og graden av uaktsomhet kan dessuten variere atskillig. Særlig er det grunn til å se alvorlig på planmessige overtredelser som har skjedd for å spare kostnader eller øke fortjenesten eller for å skjule andre lovbrudd.

Dersom man finner at overtredelsen ikke er vesentlig nok til å utløse straffeansvar, er det viktig å understreke at handlingen eller unnlatelsen ikke er rettmessig av den grunn. Mindre vesentlige overtredelser kan således være gjenstand forvaltningstiltak, jf. lovens kapittel 12.

Av allmennpreventive grunner er det i henhold til *tredje ledd* gitt en forhøyet strafferamme på fengsel i inntil 2 år der overtredelse har ført til at det er «inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse». Om skaden er «betydelig» må avgjøres konkret, og vil bl.a. bero på skadens art og omfang. Hvor det er voldt «fare» for betydelig skade, men uten at skadefølge har inntrådt, må det foretas en mer hypotetisk vurdering av skadepotensialet opp mot aktuelle situasjoner som kunne ha oppstått. Skade på materielle verdier er bevisst ikke nevnt, og dette vil således ikke alene kunne begrunne at det foreligger grov overtredelse.

Medvirkningen til overtredelse av de bestemmelsene som er gjort straffbare rammes av den samme strafferammen, jf. *fjerde ledd*. Forsøk på overtredelser er bare straffbar når overtredelsen, dersom overtredelsen hadde blitt gjennomført, ville ført til omstendigheter som nevnt i tredje ledd, dvs. betydelig skade på liv eller helse eller fare for betydelig skade på liv eller helse.

Etter *femte ledd* er det et vilkår for staffbarhet, etter forskrifter i medhold av loven, at det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Dette skal sikre at lovgiver foretar en særlig vurdering av behovet for å straffesanksjonere hver enkelt pliktnorm som stilles opp i forskriften.

Samme handling kan rammes av flere straffebud. Det vil da bero på de alminnelige reglene om konkurrens om man kan anvende straffebestemmelser i kumulasjon. Dette er en endring i forhold til gjeldende lov § 28 tredje ledd.

Til kapittel 12. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

Til § 63 Ikrafttredelse

Første ledd annet punktum inneholder en uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette forskjellig ikraftsettingstidspunkt for forskjellige bestemmelser, dersom dette skulle vise seg aktuelt. Dersom det bestemmes at bestemmelser skal tre i kraft til forskjellig tid, fastslår tredje punktum at bestemmelser i den nye loven, ved motstrid, skal gå foran bestemmelser i havne- og farvannsloven av 1984. Dette sikrer at man unngår konflikt mellom regelverkene. Bakgrunnen for denne ordningen er at ikke kan utelukkes et behov for fleksibilitet i ikrafttredelses- og opphevingsbestemmelsene, fordi lovforslaget regulerer både havner og farvann.

Til § 64 Overgangsregler

Forskrifter og enkeltvedtak fastsatt i medhold av lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. vil etter første ledd gjelde inntil annet blir bestemt i medhold av denne loven.

Til § 65 Endringer i andre lover

Bestemmelsen fastsetter hvilke lover som det må gjøres endringer i som en følge av ikrafttredelse av ny havne- og farvannslov.

1. Endringer i losloven

I § 2 femte ledd er det nødvendig å endre begrepsbruken da «havnedistrikt» ikke lenger vil bli benyttet i revidert havne- og farvannslov. Det foreslås derfor inntatt «kommunens sjøområde» i samsvar med begrepsbruken i den nye havne- og farvannsloven. Endringen medfører at alle kystkommuner vil bli omfattet, men dette vil ikke få konsekvenser for kommunene.

2. Endringer i pakkereiseloven

I § 4–5 tredje ledd nr. 2 er det referert til «havneavgifter». For å bringe pakkereiseloven i samsvar med havne- og farvannsloven foreslås det at henvisningen til havneavgifter tas ut av pakkereiseloven. Se for øvrig merknadene til punkt 16.4 for en nærmere omtale av avvikling av havneavgiftene.

3. Endringer i merverdiavgiftsloven

Merverdiavgiftsloven § 5a annet ledd nr. 10 foreslås endret i samsvar med den nye terminologien og avgiftsregimet som foreslås innført. Henvisningen til havne- og farvannsloven oppdateres også.

4. Endringer i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven § 118 foreslås opphevet. Denne bestemmelsen er en overgangsbestemmelse som selv angir å skulle vare i 10 år fra plan- og bygningslovens ikrafttredelse som var i 1989. Bestemmelsens materielle innhold kan ved behov ivaretas gjennom forslaget til havne- og farvannslovens bestemmelser om kommunale ordensforskrifter, jf. lovforslaget § 14.

5. Endringer i kystvaktloven

Endringen er en ren oppdatering av henvisningen til den reviderte havne- og farvannsloven

6. Endringer i yrkestransportlova

Departementets endringsforslag er nødvendig for å bringe unntaksbestemmelsen i samsvar med begrepsbruken i revidert havne- og farvannslov. Forslaget medfører imidlertid at flere enn dagens kommuner vil kunne få mulighet til å fastsette løyveordning ved at alle kystkommuner blir omfattet, jf. «kommunens sjøområde». Adgangen til å fastsette kommunale ordensforskrifter er imidlertid betinget av departementet, som kan gi bestemmelser om adgangen til å fastsette ordensforskrifter og til det nærmere innholdet i disse, jf. lovforslaget § 14. Hvorvidt ordningen med unntak fra den ordinære løyveordningen etter yrkestransportlova videreføres, vil bli vurdert nærmere i gjennomgangen av forskriftsverket. Departementet anser det imidlertid som hensiktsmessig at yrkestransportlova § 7 annet ledd bokstav b videreføres for å sikre nødvendig fleksibilitet.

7. Endringer i akvakulturloven

Forslaget til endring i § 6 første ledd bokstav d tredje strekpunkt er en ren oppdatering av henvisningen til den reviderte havne- og farvannsloven.

Fiskeri- og kystdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om havner og farvann.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om havner og farvann i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om havner og farvann

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. *Lovens formål*

Loven skal legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer.

Loven skal videre legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk.

§ 2. *Lovens virkeområde*

Loven gjelder her i riket, herunder i territorialfarvannet og indre farvann. For elver og innsjøer gjelder loven likevel bare så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. Departementet kan i forskrift gi loven en videre anvendelse for elver og innsjøer enn det som følger av annet punktum.

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan gjøre unntak fra loven og fastsette slike særlige regler som de stedlige forholdene tilsier.

Kongen i statsråd kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone og i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

Departementet kan gi forskrifter om at sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål unntas fra loven.

§ 3. *Forholdet til folkeretten*

Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

§ 4. *Definisjoner*

Med fartøy menes i denne loven enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, løfteinnretning, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøyer av enhver art.

Med havn menes i denne loven områder som er til bruk for fartøy som

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

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

Med havnevirksomhet menes i denne loven tjenesteyting, myndighetsutøvelse og annen offentlig forvaltning som retter seg mot fartøy, gods eller passasjerer i havnen.

Med havneanlegg menes i denne loven arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur som brukes i havnevirksomhet, herunder kaier, terminalbygninger, laste- losse- og omlastningsinnretninger og lager- og administrasjonsbygninger.

Med farled menes i denne loven særskilte trafikkveier på sjøen fastsatt i medhold av § 16.

Med farvann menes i denne loven områder der fartøy kan ferdes, og som er innenfor lovens virkeområde jf. bestemmelser gitt i eller i medhold av § 2.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette nærmere hva som skal være omfattet av definisjonene i denne paragrafen.

§ 5. *Plikt til å gi opplysninger og føre statistikk*

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift pålegge eiere eller brukere av fartøy, eiere eller operatører av havn eller havneterminal, private kaieiere samt brukere av havner å gi myndighetene de opplysningene som er nødvendige til bruk ved transportplanlegging eller trafikkovervåkning. Departementet kan pålegge eiere eller operatører av havn eller havneterminal å føre statistikk for samme formål.

§ 6. *Gebyr for behandling av søknad om tillatelse mv.*

Departementet kan fastsette gebyr for behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter bestemmelser i eller i medhold av denne loven.

Kapittel 2 Forvaltningsansvar og myndighet etter loven mv.

§ 7. *Forvaltningsansvar og myndighet etter loven*

Forvaltningsansvaret og myndigheten etter denne lov tilligger departementet, med mindre noe annet følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Forvaltningsansvaret og myndigheten for hovedleder og bileder tilligger departementet.

For kommunens forvaltningsansvar og myndighet gjelder § 9.

§ 8. *Delegasjon og overføring av myndighet*

Kongen og departementet kan delegere forvaltningsansvar og myndighet etter denne loven til en eller flere kommuner.

Kongen kan bestemme at myndighet etter denne loven overføres til statlig myndighet når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

§ 9. *Kommunens forvaltningsansvar og myndighet*

Kommunen har forvaltningsansvar og myndighet etter denne loven innenfor området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, med mindre noe annet følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Kommunen skal sørge for sikkerhet og fremkommelighet i havner og i kommunens sjøområde.

Departementet kan gi forskrift og treffe vedtak om kommunens forvaltningsansvar og myndighet etter denne loven, herunder gjøre unntak fra eller utvidelse av kommunens forvaltningsansvar og myndighet.

§ 10. *Delegasjon av kommunens myndighet*

Myndighet som etter denne loven tilligger kommunen, kan delegeres til interkommunalt samarbeid, jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), og til selskap etablert i henhold til lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette at en nærmere bestemt del av kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til private.

§ 11. *Offisiell sjøkartmyndighet*

Den myndighet Kongen bestemmer (den offisielle sjøkartmyndigheten) utsteder eller godkjenner offisielle nautiske kart og nautiske publikasjoner.

Departementet kan gi forskrift om at tillatelser, pålegg eller annen informasjon som har betydning for sikker navigasjon eller ferdsel, skal meldes til den offisielle sjøkartmyndigheten og den som er nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

§ 12. *Forholdet til forvaltningsloven*

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak som er truffet av kommunen eller etter myndighet delegert fra kommunen. Departementet kan i forskrift fastsette annen klageinstans.

Kapittel 3 Bruk av farvann. Navigasjonsveiledning.

§ 13. *Trafikkregulering*

Departementet kan treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om trafikkregulering, herunder om

a) seilingsregler, herunder regler om fart,
b) seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak,
c) forbud mot at fartøy eller bestemte grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann, eller særskilte vilkår for slik bruk,
d) påbud om at fartøy eller bestemte grupper av fartøy skal bruke bestemte farleder eller farvann.

§ 14. *Bruk av farvann*

Dersom noe annet ikke er bestemt i eller i medhold av loven her, kan myndigheten etter loven gi forskrifter om orden i og bruk av farvann når hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet krever det.

Departementet kan gi forskrifter om adgangen til å fastsette forskrifter etter første ledd og om det nærmere innholdet i disse, herunder bestemme at slike forskrifter skal følge en nærmere angitt mal, og at de skal godkjennes av departementet.

§ 15. *Uhindret ferdsel i farvannet mv.*

Myndigheten etter loven skal sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. Myndigheten etter loven kan treffe vedtak om avsperring av områder i farvannet eller på land når det er nødvendig av hensyn til sikkerheten.

§ 16. *Farleder og farledsnormal*

Departementet kan ved forskrift fastsette farleder, herunder hvilke farleder som skal være hovedled eller biled. Det kan også fastsettes andre farledskategorier.

Departementet kan ved forskrift fastsette standarder for farleder (farledsnormal), herunder krav til utforming, etablering, drift og vedlikehold, samt

krav til navigasjonsveiledning, ankringsplasser og nødhavner.

Departementet kan ved forskrift fastsette regler om adgang til bruk av farleder til annet enn sjøtrafikk.

§ 17. *Trafikksentraler*

Departementet kan opprette trafikksentraler for overvåkning og kontroll med skipstrafikk og annen ferdsel, herunder håndheving av sjøveisreglene, andre trafikkreguleringer og sikkerhets- og beredskapstiltak. Trafikksentralene skal etter behov også gi navigasjonsassistanse og annen nautisk informasjon til sjøfarende.

Departementet kan gi forskrift om trafikksentralenes oppgaver, virksomhet og myndighet.

§ 18. *Plikt til å melde om farer*

En skipsfører som observerer farer av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel, skal straks gi melding om dette til fartøy i nærheten. Skipsføreren skal også gi slik melding til den myndighet departementet bestemmer i forskrift. Andre som observerer fare av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel skal gi melding om dette til nærmeste politimyndighet, med mindre slik melding synes åpenbart unødvendig. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om melding og om videreformidling av melding.

Når nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler har mottatt melding som nevnt i første ledd, skal den straks vurdere å sende ut nødvendig navigasjonsvarsel for det aktuelle området.

For melding om sjøulykke gjelder sjøloven § 475 og skipssikkerhetsloven § 47.

§ 19. *Innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning*

Departementet har overoppsyn med og forvaltningsansvar for fyrlys, sjømerker, farvannskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen.

Fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen kan bare etableres, fjernes, flyttes, eller endres etter vedtak eller tillatelse av departementet. Det samme gjelder anlegg for trafikkovervåkning. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse etter § 28.

Departementet kan gi pålegg om

a) oppsetting, etablering og drift av innretninger eller anlegg som nevnt i annet ledd,
b) fjerning, flytting eller endring av eksisterende innretninger eller anlegg som nevnt i annet ledd,
c) skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan virke villedende for sikker navigasjon eller ferdsel.

Pålegg etter tredje ledd bokstav a kan rettes til den som eier eller er ansvarlig for innretning, anlegg eller virksomhet som medfører fare for sikker navigasjon eller ferdsel eller som av andre grunner medfører behov for å regulere ferdselen. Pålegg etter tredje ledd bokstav b og c kan rettes til den som eier eller er ansvarlig for vedkommende innretning eller anlegg.

§ 20. *Lokalisering, utforming og tekniske krav til innretninger og anlegg form navigasjonsveiledning*

Departementet kan treffe enkeltvedtak og gi forskrift om tekniske krav til og bruk, utforming og lokalisering av fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen.

§ 21. *Rettsstridig bruk av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning*

Ingen må uten etter tillatelse fra departementet bruke innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen, til noe annet enn formålet med slik innretning mv., eller for øvrig foreta noe som kan hindre eller vanskeliggjøre at slike innretninger eller anlegg virker etter sin hensikt, herunder fortøye i, fjerne, flytte, forandre eller skjerme innretningen eller anlegget. Det samme gjelder brygger, kaier eller liknende for losbåter.

§ 22. *Plikt til å melde om anløp og avgang*

Departementet kan treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om at sjøfarende og andre skal ha meldeplikt til statlig eller kommunal myndighet eller til eiere eller operatører av havner eller havneterminaler. Departementet kan i forskrift også fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn ved manglende oppfyllelse av meldeplikt etter første punktum.

§ 23. *Kystavgift*

Departementet kan gi forskrift om at det for fartøy skal betales avgift (kystavgift) til staten til dekning av statens utgifter til farledsutbedringer, drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler og istjeneste og om rabattordninger for slik avgift.

Departementet kan gi forskrift som pålegger eiere eller brukere av fartøy å gi opplysninger, herunder å fremlegge skipsbøkene til bruk ved beregningen av kystavgift.

Rederen og agenten svarer solidarisk for avgifter etter paragrafen her. Det kan kreves, bl.a. som vilkår i tillatelse til å benytte tjenester som avgiftene skal dekke, at rederen eller agenten skal stille økonomisk sikkerhet for betaling av slike avgifter.

§ 24. *Sikkerhetsgebyr*

Departementet kan i forskrift bestemme at det for fartøy eller bestemte grupper av fartøy skal betales gebyr til staten for bruk av farled med trafikkovervåking mv. (sikkerhetsgebyr), herunder om rabattordninger for slike gebyr.

Bestemmelsene i § 23 tredje ledd gjelder tilsvarende for sikkerhetsgebyr etter første ledd.

§ 25. *Anløpsavgift*

Kommunen kan i forskrift bestemme at det for fartøy som anløper havn i kommunen, skal betales anløpsavgift til kommunen. Anløpsavgiften skal bare dekke kommunens kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i denne loven med forskrifter, samt kostnader til å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, så langt slike kostnader ikke kan dekkes inn ved betaling for tjenester som ytes i havnen. I forskriften kan det også fastsettes rabattordninger.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om kommunens administrasjon av avgifter som nevnt i første ledd, herunder nærmere regler om hvilke kostnader slik avgift skal kunne dekke. Departementet kan i forskrift også oppstille andre rammer for det nærmere innholdet i forskrifter som gis i medhold av første ledd.

Departementet kan i forskrift bestemme at eiere eller operatører av havner eller havneterminaler skal innkreve anløpsavgift på vegne av kommunen mot særskilt godtgjørelse.

Bestemmelsene i § 23 tredje ledd gjelder tilsvarende for anløpsavgift etter første ledd.

Kapittel 4 Tillatelse og krav til tiltak mv.

§ 26. *Alminnelige krav til tiltak*

Tiltak som krever tillatelse etter dette kapittelet, skal planlegges, gjennomføres, drives og vedlikeholdes slik at hensynet til god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet samt hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier, blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere krav til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av tiltak.

Departementet kan i forskrift gi regler om minste tillatte avstand i høyde, bredde eller dybde for tiltak som kan innskrenke farledene.

§ 27. *Tiltak som krever tillatelse*

Bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i kommunens sjøområde, krever tillatelse av kommunen hvor tiltaket skal settes i verk. Som tiltak regnes bl.a. fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, utdypning, dumping, akvakulturanlegg, opplag av fartøy, lyskilder, kabler og rør. Kommunen kan ikke gi tillatelse til tiltak som vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her.

Tiltak som nevnt i første ledd som skal settes i verk i hovedled eller biled eller for øvrig utenfor kommunens sjøområde, krever i stedet tillatelse fra departementet. Det samme gjelder tiltak som skal settes i verk innenfor kommunens sjøområde, men som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i hovedled eller biled.

Departementet kan i forskrift fastsette hva slags tiltak som er omfattet av de ulike leddene i denne paragrafen, og kan videre fastsette at bestemte typer av tiltak som omfattes av første ledd, i stedet krever tillatelse av departementet. Departementet kan også i det enkelte tilfellet bestemme at et tiltak som er omfattet av første ledd, i stedet krever tillatelse fra departementet.

Departementet kan videre i forskrift gi regler om at visse typer tiltak skal være unntatt fra kravene om tillatelse etter denne paragrafen, dersom tiltaket er meldt til myndigheten etter loven innen en fastsatt frist før tiltaket settes i verk. Departementet kan også ved enkeltvedtak unnta et tiltak fra kravet om tillatelse etter denne paragrafen, når tiltaket er meldt til myndigheten etter loven innen rimelig tid.

§ 28. *Tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg*

Bygging, graving, utfylling eller andre tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet, krever tillatelse av departementet. Er det tvil om tiltaket er omfattet av første punktum, skal saken forelegges departementet til avgjørelse.

§ 29. *Vilkår i tillatelse*

Ved fastsettelsen av vilkår i enkeltvedtak etter dette kapittelet skal det legges vekt på hensynet til god fremkommelighet og trygg ferdsel i farvannet, hensynet til andre næringer, samt hensynet til liv

og helse, miljø og materielle verdier. Det kan bl.a. settes vilkår om

a) undersøkelser, herunder om virkninger av tiltaket,
b) utførelse, herunder utstyr og dimensjonering,
c) tidsbegrensning,
d) bruk,
e) vedlikehold,
f) miljøovervåkning,
g) fjerning og opprydding.

Vedtaket kan fastsette at den som får en tillatelse, eller den i hvis interesse et vedtak blir truffet, skal dekke utgiftene til å oppfylle vilkår nevnt i første ledd.

I tillatelse til tiltak som kan volde vesentlig ulempe for annen bruk og utnytting av farvannet, kan det settes som vilkår at tiltakshaveren skal legge til rette for slik bruk og utnytting annet sted, eller skal yte tilskudd for dette formål, eller at tiltakshaveren uten hensyn til skyld skal erstatte skade på og tap av redskap og utstyr mv. som benyttes i annen næringsvirksomhet i farvannet, for eksempel fiskeredskap. Erstatningsansvaret kan lempes eller falle bort dersom tiltakshaveren godtgjør at skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte.

§ 30. *Beskyttelse av bestemte områder*

Departementet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak for bestemte områder forby eller sette vilkår for iverksetting av tiltak dersom dette er nødvendig for å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold.

§ 31. *Bortfall av tillatelse*

En tillatelse faller bort hvis arbeidet med et tiltak ikke er satt i gang senest tre år etter at tillatelsen ble gitt. Det samme gjelder hvis arbeidet med tiltaket blir innstilt i mer enn to år. Den myndighet som har gitt tillatelsen, kan forlenge fristen én gang med inntil tre år.

§ 32. *Samordning av myndighet*

Myndigheten etter denne lov og kommunen som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet behandling av søknader om tillatelse.

Tillatelse til tiltak etter dette kapittelet kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven uten etter dispensasjon fra vedkommende plan- og bygningsmyndighet.

I saker som faller inn under lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven), kan departementet helt eller delvis delegere myndighet etter kapitlet her til Fiskeridirektoratet eller annen offentlig myndighet.

§ 33. *Pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes.*

Før kommunen eller departementet treffer vedtak etter § 27 og § 28 kan tiltakshaveren pålegges å sørge for og bekoste slike undersøkelser som er nødvendige for å klarlegge konsekvenser av at tiltaket gjennomføres. Pålegget må stå i et rimelig forhold til den betydningen det har for henholdsvis kommunen eller departementet å få klarlagt mulige konsekvenser av tiltaket.

Departementet kan i forskrift gi regler om hva slags undersøkelser som er å anse som nødvendige undersøkelser etter første ledd.

Kapittel 5 Tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet

§ 34. *Forbud mot å volde fare, skade eller ulempe i farvannet*

Ingen må i farvann eller i havn bruke eller etterlate fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander slik at det kan oppstå fare, skade eller ulempe for fremkommeligheten eller ferdselen i farvannet eller i havnen, eller for annen bruk av farvannet, med mindre noe annet følger av bestemmelse eller tillatelse gitt i eller i medhold av denne loven.

Blir fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander brukt eller etterlatt i strid med første ledd, skal den ansvarlige sørge for tiltak for å redusere eller forhindre slik fare, skade eller ulempe som nevnt der. Er det oppstått slik skade eller ulempe, skal den ansvarlige straks sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningene av skaden eller ulempen. Plikten etter dette leddet gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de farer, skader eller ulemper som skal forhindres eller reduseres.

Myndigheten etter denne loven kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak som nevnt i annet ledd innen en nærmere angitt frist. Dette gjelder likevel ikke når departementet utøver myndighet i medhold av § 38.

Som ansvarlig etter paragrafen her regnes også den som var registrert eier eller eier av fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden på det tidspunkt fartøyet mv. ble nyttet eller etterlatt i strid med første ledd, eller som er registrert eier eller eier på det tidspunkt det blir gitt pålegg etter tredje ledd.

§ 35. *Vrakfjerning mv.*

Myndigheten etter loven kan gi pålegg om at den ansvarlige for fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt,

skal rydde opp eller fjerne fartøyet mv. innen en nærmere angitt tidsfrist når hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel eller hensynet til annen bruk eller forvaltning av farvannet krever det. Hvis pålegget etter første punktum ikke etterkommes innen fristen, kan den ansvarlige i stedet pålegges å dekke rimelige utgifter som noen har hatt til opprydding eller fjerning.

Som ansvarlig etter bestemmelsen her regnes også den som var registrert eier eller eier av fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden på det tidspunkt fartøyet mv. sank, strandet, ble forlatt eller henlagt, eller på det tidspunkt pålegget gis.

Plikten etter første ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

§ 36. *Direkte gjennomføring*

Blir et pålegg etter § 34 eller § 35 ikke etterkommet av den ansvarlige, kan myndigheten etter loven sørge for å iverksette tiltakene. Myndigheten etter loven kan uten hensyn til om pålegg er gitt sørge for omgående å få satt i verk tiltak når dette er påkrevd av hensyn til sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.

Ved iverksetting av tiltak etter første ledd kan myndigheten etter loven gjøre bruk av den ansvarliges eiendom selv om dette kan føre til skade og ulempe. Om nødvendig kan myndigheten be om bistand av politiet.

Departementet kan i forskrift gi regler om gjennomføring av tiltak etter første ledd.

Myndigheten etter loven kan kreve at den ansvarlige dekker utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som gjennomføres etter første ledd.

§ 37. *Bruk av en tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak*

Ved direkte gjennomføring av tiltak etter § 36 kan myndigheten gjøre bruk av en tredjepersons eiendom, forutsatt at dette er nødvendig for å ivareta sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, og at det som tilsiktes oppnådd ved tiltakene, klart oppveier de skader og ulemper som tiltakene kan påføre tredjepersonen.

Tredjepersonen kan kreve erstatning for skade som nevnt i første ledd av den myndigheten som har gjennomført tiltakene.

§ 38. *Tiltak overfor fartøy i fare*

Departementet kan pålegge eieren, rederen eller føreren av fartøy som har grunnstøtt eller sunket, eller som av andre grunner har havarert eller er i fare for å havarere, eller som på annen måte truer sikkerheten i farvannet, å iverksette tiltak for å avverge nødssituasjonen og sikre fartøyet når departementet finner at tiltaket er påkrevd for å

a) hindre tap av liv eller skade på person, miljø eller eiendom
b) sørge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet.

Pålegget kan bl.a. gå ut på at fartøyet skal endre kurs, endre fart, ankre opp, nødlosse, ta slep om bord eller skaffe nødvendig assistanse fra bergningsselskap.

Dersom et pålegg etter første ledd ikke etterkommes, eller utferdigelse av slikt pålegg kan medføre at nødvendige tiltak forsinkes, kan departementet sørge for å iverksette de nødvendige tiltakene. Om nødvendig kan departementet be om bistand fra politiet.

Pliktene til å utføre tiltak etter første ledd og departementets rett til å iverksette tiltak etter annet ledd gjelder også i tilfelle der tiltaket kan medføre skade på fartøyet eller gjenstander om bord eller volde tap for eieren, rederen eller lasteeiere. Skipsføreren og mannskapet kan pålegges å medvirke til gjennomføring av tiltak etter paragrafen her.

Utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som iverksettes etter annet ledd, kan kreves dekket av fartøyets eier eller reder.

Ved fare for akutt forurensning gjelder forurensningslovens bestemmelser.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen her.

Kapittel 6 Alminnelige regler om havner

§ 39. *Adgang til å benytte havn*

Eiere og operatører av havner og havneterminaler har plikt til å motta fartøy i det omfang plassforholdene tillater det, og fartøyet ikke er til urimelig fortrengsel for eierens behov for egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen. Eiere og operatører av havner og havneterminaler kan fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn, av hensyn til sikkerhet, miljø og fiskerinæringen.

Plikten til å motta fartøy etter første ledd gjelder likevel ikke for private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen. Departementet kan likevel i særlige tilfeller ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette at slike havner skal kunne benyttes av andre brukere med et tungveiende behov for de havne- og transporttjenestene som havnen kan tilby, forutsatt at bruken ikke vil være til urimelig fortrengsel for eierens behov for egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi nærmere regler om plikten til å motta fartøy etter første ledd.

§ 40. *Drift og vedlikehold av havn mv.*

Eiere av havner og havneterminaler skal sørge for at havneanleggene driftes og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en sikker og effektiv måte.

Departementet kan treffe enkeltvedtak og gi forskrift om

a) hvordan havneanleggene skal drives og vedlikeholdes for å tilfredsstille kravene i første ledd,
b) hvordan lasting, lossing, lagring og transport av gods skal foregå,
c) hvilke oppgaver som for øvrig kan utføres ved havneanleggene,
d) bruk av havner og bruk av sjøområder i tiknytning til havner for bestemte grupper av fartøy,
e) hvordan virksomheten skal tilpasses behov knyttet til kombinerte transporter.

Kommunen hvor havnen ligger skal påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomheten, er i forsvarlig stand. Kommunen kan gi pålegg om forsvarlig istandsetting eller fjerning av løsøre og havneanlegg som nevnt i første punktum.

§ 41. *Havner med persontrafikk*

Eiere av havner og havneterminaler som har persontrafikk, skal sørge for at de drives på en måte som ivaretar sikkerheten for liv og helse. Terminalbygg skal være forsvarlig utrustet.

Departementet kan i forskrift gi regler om håndteringen av persontrafikk i havnen, herunder om krav til terminalbygg.

§ 42. *Bruk av havnen*

Dersom noe annet ikke er bestemt i eller i medhold av loven her, kan kommunen i forskrift gi regler om orden i og bruk av havnen når hensynet til effektiv og sikker havnevirksomhet krever det.

Departementet kan gi forskrifter om adgangen til å fastsette forskrifter etter første ledd og om det nærmere innholdet i disse, herunder bestemme at slike forskrifter skal følge en nærmere angitt mal, og videre at de skal godkjennes av departementet.

Reglene i § 27 om at visse tiltak krever tillatelse fra kommunen, gjelder tilsvarende for opplag i havnen.

Den som tilbyr havne- og transporttjenester fastsetter pris og andre forretningsvilkår. Departementet kan i forskrift fastsette prinsipper for prisfastsettelsen.

Departementet kan i forskrift fastsette at den som tilbyr havne- og transporttjenester, skal utarbeide og publisere en oversikt over gjeldende bestemmelser, pris og andre opplysninger som kan være av betydning for den som bruker eller oppholder seg i havnen.

Departementet kan etter søknad fra en kommune gi tillatelse til at kommunen dekker kostnader og utgifter til kommunal havnedrift gjennom havneavgift. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om utforming av havneavgiften.

§ 43. *Sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler*

Eiere og operatører av havner og havneterminaler som er omfattet av forskrifter som nevnt i annet ledd, skal treffe de tiltakene som er påkrevd for å forebygge og hindre terrorhandlinger og andre forsettlige, ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneterminalen, eller fartøy som bruker havnen eller havneterminalen.

Departementet kan gi forskrifter om sikkerhets- og terrorberedskapen i havner og havneterminaler, herunder om

a) hvilke havner og havneterminaler som skal være omfattet av reglene,
b) plikt for eiere og operatører av havner og havneterminaler til å foreta en sårbarhetsvurdering,
c) plikt for eiere og operatører av havner og havneterminaler til å ha en godkjent sikkerhets- og terrorberedskapsplan,
d) inspeksjoner ved nasjonal eller internasjonal myndighet,
e) plikt for eiere og operatører av havner og havneterminaler til å utpeke og lære opp særskilt personell med ansvar for sikkerhet og terrorberedskap,
f) forbud mot bruk av farvann (sikkerhetssone),
g) adgang til å foreta kontroll, og eventuelt bortvisning, av personer, kjøretøy og gjenstander som er eller skal inn i havn eller havneterminal,
h) utstedelse og utforming av identifikasjonsbevis,
i) adgang til å forby et fartøy å gå til havnen eller havneterminalen, pålegge et fartøy å forlate havnen eller havneterminalen eller fastsette andre nødvendige tiltak overfor et fartøy og
j) stenging av havner eller havneterminaler.

Kapittel 7 Havnevirksomheten

§ 44. *Kapittelets virkeområde*

Dette kapittelet gjelder for havner som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommu-

ner, eller av foretak eiet av en eller flere kommuner, når noe annet ikke fremgår av den enkelte bestemmelsen.

Reglene om havnekapital gjelder ikke for havner som på det tidspunkt loven trer i kraft, ikke har egen formuesmasse etter § 47 første ledd bokstav a. Departementet kan likevel ved enkeltvedtak pålegge slike havner å følge reglene om havnekapital dersom havnen er eller blir et trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor egen kommune.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler til utfylling og avgrensning av bestemmelsene i kapitlet her.

§ 45. *Alminnelige regler*

Kommunen kan velge organisasjonsform for egne havner, herunder etablere foretak til å forestå virksomheten i havnen, med mindre noe annet følger av § 46.

Kommuner og private kan delta i foretak hvis formål er investeringer, utvikling og drift av havnen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om organisering og forvaltning av havner og havnevirksomhet.

§ 46. *Krav til utpekte havner*

Departementet utpeker havner som er særlig viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods. Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette nærmere krav til slike havner, herunder krav om organisering, samarbeid med andre havner og representasjon i havnens styrende organer. Ved vurderingen av om en havn skal utpekes etter første punktum, skal det legges vekt på omfanget av virksomheten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, organisering og samarbeid med andre havner samt havnens samfunnsmessige betydning. Havner med statlige og private eiere kan også utpekes.

Utpekte havner etter første ledd skal utarbeide en plan som ivaretar krav til arealtilgang og effektivitet som er nødvendig som operativt transportknutepunkt. Planen skal følge kravene til rullering som kommuneplan.

§ 47. *Havnekapitalen i kommunale havner*

Til havnekapitalen hører

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

Havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. For havnevirksomhet som ikke er omfattet av § 1–2 i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) eller annen lovgivning, skal det utarbeides resultatregnskap og årsberetning etter reglene i regnskapsloven, med mindre det i forskrift fastsatt av departementet er gjort unntak fra dette kravet.

Havnekapitalen kan benyttes til investering i foretak som nevnt i § 45 annet ledd. Eierandel ervervet ved slik investering, og avkastningen av denne, inngår i havnekapitalen.

§ 48. *Forvaltning av havnekapitalen*

Havnekapitalen kan ikke nyttes til andre formål enn havnevirksomhet, 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 sjøområder. Av årsresultatet kan det foretas avsetning til fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette hva havnekapitalen kan benyttes til. Departementet kan prøve lovligheten av en kommunes vedtak eller annen disposisjon over havnekapitalen. Dersom et vedtak eller annen disposisjon over havnekapitalen anses ulovlig, kan departementet iverksette forvaltningstiltak overfor kommunen.

Departementet kan i særlige tilfeller og på nærmere vilkår gi tillatelse til at midler som hører til havnekapitalen, blir investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn de som er nevnt i første ledd. Slik investering og avkastningen av denne inngår i havnekapitalen, med mindre departementet ved vedtak fastsetter noe annet.

§ 49. *Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapets midler.*

Når havnekapitalen er investert i selskap som nevnt i § 45 annet ledd som er organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap, kan utdeling av utbytte og annen anvendelse av selskapets midler ikke foretas før etter at det er foretatt nødvendig avsetning til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomheten. Departementet kan

innenfor de rammene som følger av lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven), lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven) eller lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper i forskrift gi nærmere regler om hvordan utdeling og annen anvendelse av selskapets midler, herunder utbytte, skal foretas og hvordan midlene skal benyttes. I forskriften kan det gjøres unntak fra reglene i § 47 første og annet ledd og § 48 første ledd.

Departementet kan gi pålegg om at midler som er utdelt fra selskapet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av første ledd, skal tilbakeføres til selskapet.

§ 50. *Fritak fra reglene om havnekapital*

Departementet kan etter søknad fra en kommune gjøre vedtak om at en havn helt eller delvis skal få fritak fra reglene om havnekapital i dette kapittelet. Ved avgjørelsen av om fritak skal gis, skal det legges vekt på transporthensyn og nærings- og miljømessige konsekvenser. Første punktum gjelder ikke for havner som er trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor kommunen.

Ved fritak etter første ledd skal det som hovedregel stilles vilkår om bruk av havnekapitalen til havnevirksomhet, om deltakelse i interkommunalt havnesamarbeid eller om bruk av havnekapitalen til andre formål som fremmer sjøtransport. Departementet kan i særlige tilfelle gi tillatelse til at hele eller deler av havnekapitalen brukes til allmennyttig formål.

Departementet skal høre berørte organisasjoner og etater før det treffer vedtak om fritak.

Kommunens søknad om fritak etter første ledd skal redegjøre for hvordan arealer, eiendommer og andre midler som inngår i havnekapitalen, tenkes disponert.

§ 51. *Særlig om statlige havner*

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette at moloer, kaier og andre havneinnretninger mv. som er bygget for eller finansiert med statlige midler, skal brukes til bestemte formål.

Dersom kommunen tar i bruk statens moloer, kaier og andre havneinnretninger mv., kan departementet pålegge kommunen å overta ansvaret for drift og vedlikehold som følger av bruken.

Kapittel 8 Tilsyn mv.

§ 52. *Tilsyn*

Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne lov. Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene.

Departementet fører tilsyn med kommunens plikter etter § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 annet ledd, § 48 første ledd og § 51 annet ledd. Tilsynet skjer i henhold til lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A.

§ 53. *Rett til opplysninger og gransking*

Myndigheten som utfører tilsyn i henhold til § 52, skal ha uhindret tilgang til havner, farvann og tiltak i farvannet, så langt det er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge enhver som driver aktivitet som omfattes av denne loven, å legge frem opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet. Når særlige grunner tilsier det kan også andre enn personer som nevnt i første punktum, pålegges å legge frem for tilsynet slike opplysninger mv. som nevnt der. Plikten til å legge frem slike opplysninger mv. gjelder bare så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene legges frem for tilsynsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke, herunder om at egenrapportering kan tre i stedet for tilsyn.

§ 54. *Gebyr for kontrolltiltak og tilsyn*

Departementet kan gi forskrifter om gebyr for kontrolltiltak og tilsyn som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt.

Kapittel 9 Inndrivelse av krav etter loven

§ 55. *Inndrivelse av gebyr og avgift*

Skyldig gebyr og avgift fastsatt i medhold av §§ 6, 23, 24, 25, 42 sjette ledd og 54 er tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav som staten eller en kommune har mot rederen etter henholdsvis §§ 23 og 24 eller §§ 25 og 42 sjette ledd i denne loven, har panterett i skipet etter reglene om sjøpanterett i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).

Ved forsinket betaling av gebyr og avgift i medhold av §§ 6, 23, 24, 25, 42 sjette ledd og 54 svares forsinkelsesrente etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

§ 56. *Panterett for krav ved direkte gjennomføring og tiltak overfor fartøy i fare*

Krav som myndigheten etter loven har mot rederen i anledning utgifter, skade og tap som pådras ved iverksetting av tiltak som nevnt i § 36 og § 38, har panterett i skip og last etter bestemmelser om sjøpanterett i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).

Kapittel 10 Forvaltningstiltak

§ 57. *Pålegg om retting og stansing*

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med bestemmelser eller vedtak gitt i eller i medhold av loven. Ved utferdigelsen av pålegg skal myndigheten sette en frist for oppfyllelse og opplyse om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom, tvangsmulkt eller endring og tilbakekall av tillatelse.

Om nødvendig kan myndigheten etter loven be om bistand fra politiet for gjennomføring av pålegg etter første ledd.

§ 58. *Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud*

Myndigheten etter loven kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet og tredje ledd og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot, kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvet. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages.

§ 59. *Tvangsfullbyrdelse*

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan vedkommende myndighet etter loven besørge at pålegget utføres for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13–14.

Ved overhengende fare kan pålegg fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13–14 uten at dom eller forelegg kreves.

§ 60. *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelsene i denne loven eller vedtak i medhold av denne loven blir gjennomført, kan myndigheten etter loven treffe vedtak om tvangsmulkt som tilfaller vedkommende myndighet.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner da å løpe dersom den ansvarlige oversitter den fristen for retting av forholdet som myndigheten etter loven har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten som hovedregel pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap.

Er flere ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de solidarisk for betaling av tvangsmulkten. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan frafalle påløpt mulkt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.

§ 61. *Endring og tilbakekall av tillatelse mv.*

Myndigheten etter loven kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven her eller etter forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake dersom

a) det viser seg at sikkerheten eller fremkommeligheten blir vesentlig dårligere enn det som var ventet da tillatelsen ble gitt,
b) skaden eller ulempen ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad for innehaveren av tillatelsen,
c) det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,
d) innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 57,
e) det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset end-

ring og tilbakekall kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Ved avgjørelser etter paragrafen her skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall av tillatelser og godkjennelser.

Kapittel 11. Straffansvar

§ 62. *Straffansvar*

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler, straffes den som forsettlig eller uaktsomt

a) overtrer enkeltvedtak eller forskrift gitt i medhold av § 13 første ledd,
b) ikke etterkommer pålegg gitt i medhold av § 34 tredje ledd eller § 38 første ledd og tredje ledd annet punktum,
c) vesentlig overtrer § 19 annet ledd første og annet punktum, § 21, § 27 første ledd første punktum og annet ledd, § 28 første ledd første punktum, § 34 første og annet ledd, 41 første ledd eller § 43 første ledd,
d) vesentlig overtrer plikten etter § 40 første ledd til å sørge for at havneanleggene driftes og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en sikker måte,
e) vesentlig overtrer enkeltvedtak eller forskrifter gitt i medhold av § 14 første ledd, § 35 første ledd første punktum eller § 42 første ledd første punktum,
f) vesentlig overtrer vilkår gitt i medhold av § 19 annet ledd tredje punktum eller § 29.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig etter første ledd skal det særlig legges vekt på omfanget og virkningene av overtredelsen og graden av utvist skyld.

Har en overtredelse som nevnt i første ledd ført til at det er inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse, kan fengsel inntil 2 år anvendes.

Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk på overtredelse er bare straffbar når overtredelsen, dersom overtredelsen hadde blitt gjennomført, ville medført omstendigheter som nevnt i tredje ledd.

Når det over er bestemt at overtredelse av forskrifter gitt i medhold av loven kan straffes, gjelder dette bare når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar.

Kapittel 12 Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 63. *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskjellige bestemmelser skal tre i kraft til forskjellig tid. Bestemmelser som er satt i kraft i henhold til første punktum, gjelder foran bestemmelsene i lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann.

Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. oppheves fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskjellige bestemmelser skal oppheves til forskjellig tid.

§ 64. *Overgangsregler*

Forskrifter fastsatt i medhold av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

Kongen kan gi forskrift om overgangsregler.

§ 65. *Endringer i andre lover*

Fra den tid loven her trer i kraft, følgende endringer i andre lover:

1. I lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. skal § 2 femte ledd lyde:

Departementet kan helt eller delvis, ved enkeltvedtak eller forskrift, unnta korte forflytninger innenfor *kommunens sjøområde* fra lovens virkeområde.

2. I lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser og reisegaranti (pakkereiseloven) skal § 4–5 tredje ledd nr 2 lyde:

2) skatter, avgifter eller gebyrer for visse tjenesteytelser, så som lufthavns-, landings- eller startavgifter, eller

3. I lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift skal § 5a annet ledd nr 10 lyde:

10. omsetning av rett til å disponere kommunal havn mot *anløps*avgift eller inntekter i samsvar med *kapittel 7* i lov xx. xxxx 2008 nr. xx om havner og farvann

4. Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov endres slik:

§ 118 oppheves.

5. I lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) skal § 12 første ledd bokstav e lyde:

lov xx. xxxx 2008 nr. xx om havner og farvann

6. I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) skal § 7 (2) bokstav b lyde:

Transport av personar innan *ein kommunes sjøområde,* dersom det med heimel i lov xx. xxxx 2008 nr. xx om havner og farvann er fastsett særskilt løyveordning. Dette gjeld likevel ikkje for riksvegferjer.

7. I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) skal § 6 første ledd bokstav d tredje strekpunkt lyde:

– lov xx. xxxx 2008 nr. xx om havner og farvann, og

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Gruppen AS - 06/2008

241 379
Trykksak