NOU Norges offentlige utredninger 2018: 4

Sjøveien videre

Forslag til ny havne- og farvannslov

NOU Norges offentlige utredninger 2018: 4

Sjøveien videre

Forslag til ny havne- og farvannslov

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2016.
Avgitt til Samferdselsdepartementet 1. mars 2018.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2018

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1353-0

07 Media AS

Til Samferdselsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 12. august 2016 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å utrede forslag til ny havne- og farvannslov. Havne- og farvannslov-utvalget legger med dette frem sin innstilling. Dissenser og særmerknader fremgår av drøftelsene og lovforslagene.

Oslo, 1. mars 2018

Kristin Bjella
(leder)

Anne Marit Bjørnflaten

John Erik Hagen

Inger Hygen

Wollert Krohn-Hansen

Arne-Martin H. Sørli

Siri Tofte

Adrianne Ubeda

Haakon Vennemo

Anita Christoffersen
(sekretariatsleder)

Jeanette Assev-Lindin

Anne Katrine Flornes

Kristin Frotvedt

Willy Grepstad

Ingvild Skorve

Innhold

Del I **Introduksjon** ... 9

1 **Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid** ... 11
1.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning ... 11
1.2 Utvalgets mandat ... 11
1.3 Utvalgets arbeid ... 13
1.3.1 Møter ... 13
1.3.2 Studieturer ... 13
1.3.3 Møter, bistand og innspill i arbeidet ... 13

2 **Sammendrag** ... 15
2.1 Innledning ... 15
2.2 Ansvar og myndighet etter lovforslaget ... 15
2.3 Kommunale havners kapitalforvaltning ... 16
2.4 Materielle endringer som følge av lovutkastet ... 16
2.5 Sammendrag av utvalgets konkrete forslag ... 19

3 **Bakgrunn og generelle utviklingstrekk** ... 23
3.1 Innledning ... 23
3.2 Sikker ferdsel ... 23
3.3 Trafikkutvikling ... 25
3.4 Teknologisk utvikling ... 25
3.4.1 Innledning ... 25
3.4.2 Autonome fartøy ... 26
3.4.3 Betydning for havner ... 26
3.4.4 Betydning for sjøtransport og sjøsikkerhet ... 27
3.5 Digital sårbarhet og kritisk infrastruktur i maritim sektor ... 27
3.6 Klima og miljø ... 28
3.6.1 Innledning ... 28
3.6.2 Klimagassutslipp ... 28
3.6.3 Lokal luftforurensning ... 29
3.6.4 Støy ... 30
3.6.5 Naturmangfold ... 30
3.6.6 Havne- og farvannsloven som virkemiddel ... 30
3.7 Sjøtransport og havner ... 30
3.7.1 Innledning ... 30
3.7.2 Overordnede mål for sjøtransporten i Norge ... 31
3.7.3 Nasjonal havnestruktur ... 32
3.7.4 Havnetilbudet i Norge ... 33
3.7.5 Økonomiske virkemidler for godsoverføring ... 35

4 **Nasjonalt og internasjonalt regelverk** ... 37
4.1 Innledning ... 37
4.2 Nasjonalt regelverk ... 37
4.2.1 Havne- og farvannsloven ... 37
4.2.2 Losloven ... 38
4.2.3 Plan- og bygningsloven ... 39
4.2.4 Skipssikkerhetsloven ... 39
4.2.5 Skipsarbeidsloven ... 40
4.2.6 Forurensningsloven ... 40
4.2.7 Svalbardmiljøloven ... 40
4.2.8 Naturmangfoldloven ... 41
4.2.9 Klimaloven ... 41
4.2.10 Arbeidsmiljøloven ... 41
4.2.11 Sjøloven ... 41
4.3 Internasjonalt regelverk ... 41
4.3.1 Folkerettslige konvensjoner ... 41
4.3.2 EØS-regler ... 42

5 **Nordisk rett** ... 45
5.1 Innledning ... 45
5.2 Sverige ... 45
5.2.1 Havner ... 45
5.2.2 Farvann ... 45
5.3 Danmark ... 45
5.3.1 Havner ... 45
5.3.2 Farvann ... 46
5.4 Finland ... 46
5.4.1 Havner ... 46
5.4.2 Farvann ... 46
5.5 Island ... 47
5.5.1 Havner ... 47
5.5.2 Farvann ... 47

6 **Lovtekniske betraktninger** ... 48
6.1 Innledning ... 48
6.2 Språk ... 48
6.3 Lovstruktur ... 48
6.4 Lov eller forskrift ... 49
6.5 Losloven som del av havne- og farvannsloven ... 49

Del II **Utvalgets vurderinger** ... 51

7 **Lovens formål, virkeområde, definisjoner mv.** ... 53
7.1 Formål ... 53
7.1.1 Gjeldende rett ... 53
7.1.2 Utvalgets vurderinger ... 53

7.2 Virkeområde ... 54
7.2.1 Gjeldende rett ... 54
7.2.2 Utvalgets vurderinger ... 55
7.3 Forholdet til folkeretten ... 56
7.3.1 Gjeldende rett ... 56
7.3.2 Utvalgets vurderinger ... 56
7.4 Definisjoner ... 56
7.4.1 Gjeldende rett ... 56
7.4.2 Utvalgets vurderinger ... 57
7.5 Delegering ... 58
7.5.1 Gjeldende rett ... 58
7.5.2 Utvalgets vurderinger ... 58

8 Myndighet ved sikkerhets-politisk krise og i krig ... 60
8.1 Gjeldende rett ... 60
8.1.1 Havne- og farvannsloven ... 60
8.1.2 Losloven ... 60
8.2 Utvalgets vurderinger ... 60

9 Farvann ... 62
9.1 Innledning ... 62
9.2 Fremkommelighet i farvannet ... 62
9.2.1 Gjeldende rett ... 62
9.2.2 Utvalgets vurderinger ... 63
9.3 Tiltak som krever tillatelse ... 66
9.3.1 Gjeldende rett ... 66
9.3.2 Utvalgets vurderinger ... 67
9.4 Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt ... 73
9.4.1 Gjeldende rett ... 73
9.4.2 Utvalgets vurderinger ... 73
9.5 Regulering av ferdsel ... 75
9.5.1 Gjeldende rett ... 75
9.5.2 Utvalgets vurderinger ... 77
9.6 Plikt til å varsle ... 82
9.6.1 Gjeldende rett ... 82
9.6.2 Utvalgets vurderinger ... 82
9.7 Ulykker og andre hendelser ... 82
9.7.1 Gjeldende rett ... 82
9.7.2 Den historiske reguleringen ... 83
9.7.3 Forholdet til forurensningsloven ... 84
9.7.4 Forholdet til vrakfjernings-konvensjonen ... 85
9.7.5 Sjølovens ansvarsbegrensnings-regler ... 86
9.7.6 Utvalgets vurderinger ... 86
9.8 Sjøtrafikksentraler ... 91
9.8.1 Gjeldende rett ... 91
9.8.2 Utvalgets vurderinger ... 91
9.9 Losordningen ... 93
9.9.1 Gjeldende rett ... 93
9.9.2 Utvalgets vurderinger ... 93
9.10 Avgifter ... 93
9.10.1 Innledning ... 93
9.10.2 Kystavgift ... 93
9.10.3 Sikkerhetsavgift ... 94
9.10.4 Anløpsavgift ... 95
9.10.5 Losavgifter ... 96

10 Havner ... 97
10.1 Innledning ... 97
10.2 Organisering av havner ... 97
10.2.1 Organisering av kommunal havnevirksomhet ... 97
10.2.2 Krav til kommunale og private havner ... 103
10.2.3 Utvalgets vurderinger ... 104
10.3 Krav til drift av havn ... 105
10.3.1 Innledning ... 105
10.3.2 Gjeldende rett ... 105
10.3.3 Utvalgets vurderinger ... 105
10.4 Mottaksplikt ... 107
10.4.1 Innledning ... 107
10.4.2 Gjeldende rett ... 107
10.4.3 Utvalgets vurderinger ... 108
10.5 Sikring av havner og havneanlegg 113
10.5.1 Innledning ... 113
10.5.2 Gjeldende rett ... 113
10.5.3 Utvalgets vurderinger ... 113
10.6 Kommunale havners kapital-forvaltning ... 114
10.6.1 Innledning ... 114
10.6.2 Gjeldende rett ... 115
10.6.3 EØS-rett og nordisk rett ... 119
10.6.4 Havnenes økonomiske situasjon .. 121
10.6.5 Kommunenes eierskap ... 122
10.6.6 Innspill til utvalget ... 123
10.6.7 Utvalgets vurderinger ... 123
10.7 Regulering av brukerbetaling ... 138
10.7.1 Innledning ... 138
10.7.2 Gjeldende rett ... 138
10.7.3 Utvalgets vurderinger ... 139

11 Fellesbestemmelser ... 143
11.1 Saksbehandlingsgebyr ... 143
11.1.1 Gjeldende rett ... 143
11.1.2 Utvalgets vurderinger ... 143
11.2 Transportplanlegging og meldeplikt ... 143
11.2.1 Gjeldende rett ... 143
11.2.2 Utvalgets vurderinger ... 144
11.3 Offisiell sjøkartmyndighet ... 145
11.3.1 Gjeldende rett ... 145
11.3.2 Utvalgets vurderinger ... 146
11.4 Tilsyn ... 146
11.4.1 Innledning ... 146
11.4.2 Gjeldende rett ... 146
11.4.3 Utvalgets vurderinger ... 147
11.5 Forvaltningstiltak ... 149

11.5.1 Innledning 149
11.5.2 Gjeldende rett 149
11.5.3 Utvalgets vurderinger 150
11.6 Inndrivelse av krav etter loven 152
11.6.1 Gjeldende rett 152
11.6.2 Utvalgets vurderinger 153
11.7 Sanksjoner 154
11.7.1 Innledning 154
11.7.2 Gjeldende rett 154
11.7.3 Utvalgets vurderinger 156

Del III Administrative og økonomiske konsekvenser, særmerknader og lovforslag 159

12 Administrative og økonomiske konsekvenser 161

13 Evaluering av nytt regelverk 165

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget .. 166

15 Lovforslag 188

Referanse- og litteraturliste 198

Vedlegg
1 Lovspeil 203

Del I
Introduksjon

Kapittel 1
Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

1.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

Havne- og farvannslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2016. Utvalget fikk denne sammensetningen:

- Advokat Kristin Bjella, Oslo (leder)
- Kommunikasjonsdirektør Anne Marit Bjørnflaten, Tromsø
- Regiondirektør John Erik Hagen, Haugesund
- Advokat Inger Hygen, Bergen
- Havnedirektør Wollert Krohn-Hansen, Trondheim
- Advokat Arne-Martin H. Sørli, Oslo
- Advokat Siri Tofte, Kristiansand
- Daglig leder Adrianne Ubeda, Tromsø
- Professor i samfunnsøkonomi Haakon Vennemo, Oslo

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Samferdselsdepartementet, med avdelingsdirektør Anita Christoffersen som sekretariatsleder. Sekretariatet har videre bestått av underdirektør Willy Grepstad, seniorrådgiver Anne Katrine Flornes og rådgiver Ingvild Skorve fra Samferdselsdepartementet, samt seniorrådgiver Jeanette Assev-Lindin og seniorrådgiver Kristin Frotvedt (frem til 6. oktober 2017) fra Kystverket.

1.2 Utvalgets mandat

Bakgrunn og mål for utvalgets arbeid er beskrevet i den kongelige resolusjonen om oppnevnelsen. Det heter her:

> **1. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget**
> Havne- og farvannsloven trådte i kraft 1. januar 2010. Lovens farvannsdel skal bidra til sikker sjøtrafikk. Lovens havnedel inneholder alminnelige bestemmelser om havner, og særlige bestemmelser om kommunenes havnevirksomhet. Loven regulerer statens og kommunenes ansvar og myndighet i havne- og farvannsforvaltningen.
>
> Hovedmålsettingen med loven var å etablere et juridisk rammeverk som skal bidra til økt bruk av sjøtransport som en effektiv og miljøvennlig transportform.
>
> I etterkant av ikrafttredelsen, er det stilt spørsmål ved om loven oppfyller hovedmålsettingen. I regjeringens politiske plattform fremgår det at havne- og farvannsloven skal moderniseres og revideres «med sikte på å åpne for at havner kan organiseres som aksjeselskap.» Videre følger det av regjeringens «Nasjonal havnestrategi» at regjeringen vil «utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten».
>
> Samferdselsdepartementet etablerte høsten 2014 en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Samferdselsdepartementet og Kystverket. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å foreta en vurdering av om loven oppfyller lovgivers intensjoner, og på den bakgrunn foreslå endringer i regelverket.
>
> Arbeidsgruppen la frem sin rapport for Samferdselsdepartementet i desember 2015. Arbeidsgruppens endringsforslag er relativt omfattende, og er av både teknisk og materiell karakter. Forslagene omfatter lovens formål, hovedregler og detaljregler, og er forholdsvis gjennomgripende, både når det gjelder språk og oppbygging. I tillegg foreslås det å omnummerere et betydelig antall paragrafer. Reglene om havnekapital er ikke behandlet av arbeidsgruppen, fordi det ble ansett som nødvendig å avvente utfallet av andre prosesser med betydning for organisering og forvaltning av kommunal næringsvirksomhet. På grunn av tidsrammen, har ikke arbeidsgruppen foreslått endringer i reglene om tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet.
>
> En lov skal inneholde gode, klare og tydelige regler som fungerer etter sin hensikt. En omfattende endringsproposisjon basert på

arbeidsgruppens rapport, vil komplisere rettskildebildet for brukerne. Det er videre ønskelig med en helhetlig gjennomgang av samtlige kapitler i havne- og farvannsloven, med sikte på å realisere regjeringens mål om å opprettholde og styrke det høye sjøsikkerhetsnivået og tilrettelegge for godstransport på sjø.

2. Generelle målsetninger og rammer for utvalgsarbeidet

Utvalget skal foreta en fullstendig gjennomgang av havne- og farvannsloven med sikte på å bedre sikkerheten til sjøs, og å tilrettelegge for effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser skal vektlegges. Siktemålet er videre å avdekke svakheter ved gjeldende lov, og å foreslå forbedringer for å sikre klare og forutsigbare rammer for kommunenes havne- og farvannsforvaltning og havnevirksomhet. Utvalget må vurdere hva som bør reguleres i henholdsvis lov og i forskrift, om det er regler som bør oppheves, og om det er andre virkemidler innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde som bør reguleres i havne- og farvannsloven.

Utvalget skal fremme forslag til ny lov om havner og farvann. Utvalget skal vurdere om strukturen i gjeldende lov er hensiktsmessig. Ved utarbeidelsen av lovteksten skal utvalget legge vekt på forenkling, oversiktlighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet. Det skal så langt det er mulig benyttes kjønnsnøytrale ord og uttrykk i lovteksten.

Utvalget skal vurdere om det er behov for lovendringer i havne- og farvannsloven for å sikre at havne- og farvannsforvaltningen organiseres og utøves i overensstemmelse med internasjonale avtaler. Utvalget skal gi en oversikt over havne- og farvannslovgivningen i land som har sammenlignbare forhold som Norge. Utvalget skal se hen til slik regulering i den grad det vurderes som hensiktsmessig.

Rapporten fra arbeidsgruppen som fikk i oppdrag å evaluere og revidere havne- og farvannsloven er ikke bindende eller begrensende for utvalgets arbeid. Rapporten gjøres tilgjengelig for utvalget. Utvalget kan innhente eksterne utredninger innenfor de økonomiske rammene for utvalgsarbeidet.

3. Utredning av særlige spørsmål

3.1 Lovens formål

Utvalget skal vurdere lovens formålsbestemmelse med sikte på presisering og forenkling.

3.2 Definisjoner

Utvalget skal vurdere lovens definisjonsbestemmelser, herunder behovet for de enkelte definisjonene, og om definisjonene klargjør begrepene som benyttes i loven på en tilfredsstillende måte.

3.3 Generelle bestemmelser om havner

Utvalget skal vurdere lovens generelle bestemmelser om havner med sikte på å unngå unødvendig dobbeltregulering av forhold som er regulert i annet regelverk. Utvalget skal videre foreslå en regulering av havnevirksomhet som er i tråd med internasjonale avtaler og regelverk.

3.4 Kommunal havnevirksomhet

Utvalget skal vurdere lovens særlige regulering av kommunal havnevirksomhet og kapitalen i kommunale havner (havnekapitalen). Bestemmelsene skal utformes slik at de legger til rette for markedsorienterte havner. Regelverket skal videre legge til rette for at havnekapitalen og havnevirksomheten forvaltes på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Forslaget må være i tråd med generelle rammebetingelsene for kommunal næringsvirksomhet, herunder statsstøtte- og konkurranseregelverket.

3.5 Bruk av farvann og havn

Utvalget skal vurdere om det er behov for endringer i lovens regulering av orden og bruk av farvannet og havnen.

3.6 Etablering av nye navigasjonsinnretninger

På bakgrunn av gjeldende praksis, skal utvalget vurdere om lovens fordeling av ansvar for etablering av nye navigasjonsinnretninger mellom stat og kommune er hensiktsmessig.

3.7 Avgifter

Utvalget skal presisere og forenkle hjemlene til å kreve anløpsavgift og sikkerhetsavgift.

4. Mandatets avgrensning mot særlige spørsmål

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere regulering av de arbeidsrettslige forhold i havnene. Det faller utenfor utvalgets mandat å vur-

dere hjemlene for sikkerhetsavgift og anløpsavgift.

5. Avslutning
Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4–1. Et vesentlig siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og et enkelt og klart språk.

Minimumskravene til utredninger som fremkommer av punkt 2–1 i utredningsinstruksen må adresseres særskilt i utredningen. Dette innebærer at utvalget må

- beskrive problemstillingen og formulere målet med lovforslaget
- utrede relevante tiltak
- kartlegge prinsipielle spørsmål
- beskrive forventede virkninger av lovforslaget for alle som berøres, herunder nytte- og kostnadsvirkninger
- begrunne anbefalte tiltak, herunder behovet for å utforme en ny havne- og farvannslov
- redegjøre for forutsetningene for at nytt regelverk skal få forventet effekt

Utredningen skal videre inneholde en vurdering av når og hvordan regelverket bør evalueres.

Den økonomiske rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Om godtgjøring gjelder pkt. 10.14.2 *Godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg* i Statens personalhåndbok 2016, med mindre annet er avtalt.

Utvalget skal avgi sin rapport til Samferdselsdepartementet innen 1. desember 2017.

1.3 Utvalgets arbeid

1.3.1 Møter

Utvalget hadde sitt første møte 13. september 2016. Totalt har utvalget hatt 11 møter: tre i 2016, syv i 2017 og ett i 2018. Fire av møtene har vært endagsmøter, ett av møtene har vært et tredagersmøte og de øvrige møtene har vært todagersmøter eller avholdt i forbindelse med utvalgets studieturer. Ett møte ble avholdt i Haugesund i forbindelse med utvalgets studietur til Vestlandet, ett møte ble avholdt i forbindelse med utvalgets studietur til København og ett møte ble lagt til Ålesund. De øvrige møtene ble avholdt i Oslo.

1.3.2 Studieturer

Utvalget har foretatt studiereiser til Vestlandet og til Danmark (København). Studieturen til Vestlandet omfattet besøk til og møte med representanter for Stavangerregionen Havn IKS, Kvitsøy sjøtrafikksentral, Karmsund Havn IKS, Kystverket Vest, Sjøfartsdirektoratet og Maritimt forum for Haugalandet og Sunnhordland. Hensikten med studieturen var å gi utvalget en innføring i de forebyggende sjøsikkerhetstiltakene som er regulert i havne- og farvannsloven (2009), og kunnskap om havner og havnevirksomhet.

I København hadde utvalget møter med Søfartsstyrelsen, Transport- og bygningsministeriet og Copenhagen Malmö Port AB. Hensikten med studieturen var å gi utvalget et innblikk i den danske reguleringen av havner og sikkerhet til sjøs. I arbeidet med havne- og farvannsloven (2009) ble det sett hen til den danske havneloven for enkelte av bestemmelsene. Det danske transportministeriet nedsatte i 2016 et lovutvalg som har fått i oppdrag å komme med konkrete forslag til endringer i den danske havneloven.

1.3.3 Møter, bistand og innspill i arbeidet

Utvalget har ønsket å rådføre seg med ulike interessegrupper under utredningsarbeidet for å få deres syn på hvordan gjeldende regelverk er, og synspunkter på eventuelt behov for nye regler. Utvalget er av den oppfatning at de mottatte innspill, samlet sett, har gitt oss informasjon og innblikk i erfaringer som har bidratt til at våre vurderinger og lovutkast er blitt bedre enn det ellers ville blitt.

Utvalget har avholdt møter med følgende aktører:

- Kongsberg Maritime AS
- KS Storbynettverk
- Kystverket Hovedkontoret
- Oslo Havn KF
- Representanter fra Kystrederiene, NHO Sjøfart og Norges Rederiforbund
- Stranda Hamnevesen KF

Utvalget har også mottatt skriftlige innspill og bistand på andre måter, blant annet til praktisk gjennomføring av studieturer og gjennom at kunnskap og kompetanse er formidlet til utvalget. Utvalget vil rette en stor takk til alle – institusjoner, organisasjoner og enkeltpersoner – som har

hjulpet oss i arbeidet. I denne forbindelse vil utvalget rette en særlig takk til professor Erling Hjelmeng, leder av arbeidsgruppen som har utredet og vurdert konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet. Professor Hjelmeng har bistått utvalget gjennom møter, både med utvalget og med sekretariatet, og ved gjennomlesing av tekster som omhandler havne- og farvannslovens forhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Utvalget vil også rette en stor takk til seniorrådgiver, dr. polit. Thorkel C. Askildsen fra Kystverket Hovedkontoret, som har deltatt på to av utvalgets møter. Askildsen representerte Kystverket i det tverretatlige prosjektet «Bred samfunnsanalyse av godstransport» som del av NTP Godsanalyse (2015), og har bidratt med nyttig informasjon til utvalget om godstransport på sjø.

Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra

- KS Storbynettverk
- NHO logistikk og transport
- NHO Sjøfart, Kystrederiene og Norges Rederiforbund
- Norges Luftsportforbund (NLF)
- Norsk Havneforening og KS Bedrift Havn
- Stavangerregionen Havn IKS

Det følger av utvalgets mandat at hensynet til forenkling, oversiktlighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet skal stå sentralt ved utarbeidingen av lovteksten. Utvalget valgte derfor å etablere en egen lovteknikkgruppe bestående av enkelte utvalgsmedlemmer og sekretariatet. Lovteknikkgruppen fikk blant annet i oppgave å utarbeide en lett tilgjengelig lovtekst.

Utvalget har gjort en rekke språklige endringer i lovteksten og forenklinger der det har vært grunnlag for det, med tanke på at reglenes innhold skal bli lettere tilgjengelig for den allmenne brukeren av loven. Det har vært et ønske å tilpasse språket med tanke på at loven også brukes av mange uten juridisk kompetanse, blant annet ansatte i havner og saksbehandlere i administrasjonen. Samtidig har det vært et mål at språklige forbedringer ikke skulle gå på bekostning av juridisk tydelighet, for å unngå uklarheter og tolkningstvil. Utvalget fikk i dette arbeidet nyttig bistand fra Språkrådet ved Kjetil Aasen og Bård Eskeland, som både leste de ulike utkastene, kom med innspill til lovteksten og deltok i møter med sekretariatet og med lovteknikkgruppen.

Kapittel 2
Sammendrag

2.1 Innledning

Utvalget foreslår en ny havne- og farvannslov. Forslaget innebærer en omstrukturering og forenkling i forhold til gjeldende lov, i tillegg til materielle endringer på flere områder. For å unngå for mange lover som regulerer sjøtrafikk, er i tillegg losloven (2014) inkorporert i forslaget til ny havne- og farvannslov. Det er ikke foreslått materielle endringer i losbestemmelsene.

Dette kapitlet gir et sammendrag av utredningens innhold. I kapittel 2.2 og 2.3 gis det en overordnet omtale av to sentrale sider av lovforslaget, fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune og forslag til ny regulering av kommunale havners kapitalforvaltning. Kapittel 2.4 inneholder en tabell som gir en oversikt over hvilke materielle endringer lovutkastet innebærer og kapittel 2.5 gir et sammendrag av utvalgets konkrete forslag. For øvrig gis det ikke noen utførlig omtale av innholdet i hvert enkelt kapittel, men en oversikt over utvalgets vurderinger og forslag. Den detaljerte fremstillingen fremgår av de enkelte kapitlene.

Utredningen er i stor grad enstemmig, men på enkelte punkter har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall. Dissensene på et overordnet nivå redegjøres for i sammendraget. Dissenser som angår mer detaljerte regler fremgår av de enkelte kapitler og av lovforslaget. I merknader til de enkelte bestemmelsene (kapittel 14) omtales kun flertallets forslag, slik at når ordet «utvalget» benyttes, må dette forstås som flertallets forslag.

2.2 Ansvar og myndighet etter lovforslaget

Hovedregelen etter havne- og farvannsloven (2009) er at forvaltningsansvar og myndighet i farvannet er lagt til staten. Kommunene er gitt forvaltningsansvar og myndighet for farvannet i eget sjøområde, inkludert i havner. Kommunenes ansvar og myndighet er imidlertid begrenset ved flere unntak, både saklig og geografisk.

Et overordnet mål for utvalgets vurderinger har vært å forenkle regelverket og gjøre det mer tilgjengelig for brukerne av loven. Utvalgets flertall mener at ansvars- og myndighetsfordelingen etter havne- og farvannsloven (2009) er unødvendig komplisert. Fordelingen medfører også risiko for at både staten og kommunene må administrere likeartede tiltak for å oppnå samme effekt.

På denne bakgrunn foreslår utvalgets flertall en ny modell for lovens ansvars- og myndighetsfordeling. Forslaget innebærer at kommunen gjennomgående vil ha myndighet i havn, mens staten vil ha ansvar og myndighet i sjøområdene utenfor havn. Med havn menes i denne sammenheng sjøområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, medregnet områder for manøvrering av fartøy til og fra kaifront, for eksempel områder innenfor moloer, rundt faste og flytende kaier og i indre basseng.

Hensynet til forenkling og hensynet til effektiv og sikker bruk av farvannet har vært førende for utvalgets forslag. Utvalgets flertall har også vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret, ved at forslaget gir kommunen reell innflytelse på de områdene hvor kommunen har interesser.

Utvalgets flertall foreslår at ansvaret for fremkommelighet i farvannet utenfor havn legges til staten. Statens oppgaver blir i dag utført av Kystverket, som er nasjonal etat for forvaltning av maritim infrastruktur og tjenester som skal ivareta sikker ferdsel til sjøs. Staten har dermed både ressurser og kompetanse til å sikre god fremkommelighet i farvannet utenfor havn.

Når det gjelder tilrettelegging for fremkommelighet i havn, er dette etter flertallets syn en oppgave som bør ivaretas av havnen. Sjøtrafikken i dette området går regulært til og fra havnen, og god fremkommelighet er av betydning for havnens næringsvirksomhet og dermed i havnens egen interesse. Det foreslås på denne bakgrunn ikke noen særskilt lovbestemt plikt for tilrettelegging for fremkommelighet i havn.

Utvalgets flertall foreslår videre at myndigheten til å regulere ferdsel og bruk av farvannet,

eksempelvis fartsbegrensninger, legges til staten. Flertallet har i denne sammenheng vektlagt hensynet til sikkerhet, og mener at det bør være den nasjonale fagmyndigheten som foretar de vurderinger som må til for å kunne utøve denne myndigheten. Videre har flertallet vektlagt behovet for helhetlig myndighetsutøvelse. De samme hensyn gjør seg gjeldende når det gjelder regulering av navigasjonsinnretninger, farvannsskilt og sjøtrafikksentralene. Også denne myndigheten foreslår utvalget lagt til staten.

Når det gjelder tiltak som krever tillatelse fordi de kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet, foreslår utvalget at alle søknader skal rettes til staten, og at staten tillegges beslutningsmyndighet for alle tiltak som kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen *utenfor* havn. For søknader om tiltak som bare kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet *i* havn skal derimot kommunen ha beslutningsmyndighet. Dersom tiltaket kan påvirke forholdene både i og utenfor havn, tilligger beslutningsmyndigheten staten, men kommunen har uttalerett. Dette gir for det første enkle og tydelige grenser mellom statens og kommunenes ansvars- og myndighetsområder, og sikrer for det andre en enhetlig praksis.

Innenfor havn foreslås det videre at kommunen skal ha myndighet til å pålegge den ansvarlige å fjerne farer, for eksempel skipsvrak. Kommunene skal etter utvalgets forslag i tillegg kunne regulere skipsanløp i havn når det er nødvendig for å redusere eller unngå ytterligere økning av ulovlig akutt lokal luftforurensning.

Etter flertallets vurdering vil den foreslåtte modellen for det første gi enkle og tydelige grenser mellom statens og kommunenes ansvars- og myndighetsområder, og for det andre sikre en enhetlig praksis uavhengig av kommunegrenser i farvannet og den enkelte kommunes økonomi og ressurser. Flertallet har også funnet det riktig at staten tar et større ansvar for kostnadene med å tilrettelegge for sikker sjøtrafikk. Etter samme flertalls vurdering er en konsekvens av dette at det ikke lenger vil være grunnlag for at kommunen skal kunne kreve inn anløpsavgift fra sjøtransporten.

Et mindretall mener at gjeldende lovs fordeling av forvaltningsansvar og myndighet mellom stat og kommune bør videreføres i ny lov. En konsekvens av dette er at mindretallet foreslår at også havne- og farvannsloven (2009) § 25 om anløpsavgift videreføres.

Utvalgets nærmere vurderinger og anbefalinger av hvordan forvaltningsansvar og myndighet bør fordeles mellom stat og kommune i ny havne- og farvannslov fremgår av de enkelte kapitlene.

2.3 Kommunale havners kapitalforvaltning

Kommunalt eierskap er dominerende i norske havner. Dagens regler om havnekapital hindrer i realiteten kommunen som eier i å ta utbytte av overskudd fra havnevirksomheten. Utvalgets flertall ser det slik at adgang til å ta utbytte vil kunne stimulere til et mer aktivt eierskap enn dagens regelverk. Utvalgets flertall foreslår derfor at det åpnes for at den kommunale eier kan ta utbytte fra overskuddet i havnevirksomheten og at slikt utbytte kan benyttes til andre formål enn havnevirksomhet.

Utvalget har vektlagt at det er en nasjonal interesse i å opprettholde en desentralisert havnestruktur med effektive havner. Dette gjenspeiles også i forslaget til ny formålsbestememelse. På denne bakgrunn mener flertallet at det fortsatt skal være begrensninger på utbytteadgangen. Flertallet foreslår derfor at visse forutsetninger må være oppfylt før utbytte kan tas ut, noe som innebærer at utbytte bare kan tas ut dersom gjenværende egenkapital vil være tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten. Ved realisasjon av eiendom skal det gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nyanlegg før utbytte kan tas.

Flertallet foreslår at reglene om utdeling ikke skal gjelde dersom det er besluttet å nedlegge den kommunale havnevirksomheten. Overdragelse eller omorganisering som innebærer at det ikke lenger er kommunalt bestemmende innflytelse over havnevirksomheten, skal ifølge forslaget meldes departementet.

Et mindretall foreslår at loven ikke skal ha noen begrensninger for adgangen til å dele ut utbytte fra overskuddet i havnevirksomheten, mens et annet mindretall foreslår at dagens regler om havnekapital videreføres.

2.4 Materielle endringer som følge av lovutkastet

De materielle endringene som flertallets lovutkast inneholder, sammenlignet med gjeldende lov, kan skjematisk oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 2.1 Materielle endringer som følge av lovutkastet

Tematikk	Havne- og farvannsloven (2009)	Flertallets lovforslag
Fremkommelighet i farvannet	Ansvaret er fordelt mellom stat og kommune.	Staten har ansvaret. Ansvaret er avgrenset geografisk mot havnen, og begrenset saklig til å gjelde fremkommelighet for allmenn ferdsel og gjenstander som er til hinder eller fare. I havnen forutsettes fremkommeligheten ivaretatt av havnen(e) selv.
Regulering av ferdsel	Myndigheten er lagt til staten. Kommunen har en viss myndighet til å regulere ferdsel gjennom ordensforskrifter. Statens myndighet skal gå foran kommunens.	Staten regulerer ferdselen i farvannet. Berørte kommuner skal høres og deres innspill skal vektlegges.
Tiltak som krever tillatelse	Myndigheten er fordelt mellom stat og kommune. Søknad om tiltak med vesentlige konsekvenser skal alltid avgjøres av staten.	Staten behandler søknader om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Kommunens uttalelse innhentes ved tiltak som kan påvirke sikkerheten og fremkommeligheten i havnen. Kommunen behandler søknader om tiltak der det bare er forholdene lokalt i havnen som kan bli påvirket.
Pålegg til den ansvarlige om å treffe tiltak for å fjerne eller begrense farer i farvannet	Myndighet er fordelt mellom stat og kommune. Tiltak overfor fartøy i fare er kun lagt til staten.	Myndighet ligger til staten når det gjelder farvannet, og til kommunen når det gjelder havn.
Ansvarssubjekt – forbud mot å volde fare, skade eller ulempe i farvannet	Ansvarssubjektet er registrert eier eller eier av gjenstanden på henholdsvis hendelses- eller vedtakstidspunktet.	Fartøyets eier, reder og den som for øvrig har etterlatt gjenstanden kan holdes ansvarlig.
Mottaksplikt	Særskilt bestemmelse om mottaksplikt for kommunale og private havner som er åpne for allmenn trafikk.	Ingen særskilt bestemmelse om mottaksplikt. Havner reguleres av konkurranserett og myndighetsmisbrukslæren.
Begrensning av anløp av hensyn til ulovlig akutt lokal luftforurensning	Åpner for at havner kan begrense anløp til havn av hensyn til miljø.	Kommunen kan gi forskrift om begrensning av anløp til havn når det er nødvendig fordi lokal luftforurensning overskrider tillatt nivå.
Organisasjonsform for kommunal havnevirksomhet	Kommunen gis valgfrihet med hensyn til valg av organisasjonsform for sin havnevirksomhet. Regulering av kommuners og privates deltagelse i foretak. Departementet kan gi nærmere regler om organisering av havner.	Loven legger ingen begrensninger på kommunens valgfrihet.

Tabell 2.1 Materielle endringer som følge av lovutkastet

Tematikk	Havne- og farvannsloven (2009)	Flertallets lovforslag
Skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet	Ikke krav om skille i gjeldende lov.	Krav om organisatorisk skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og dens havnevirksomhet.
Organisering av virksomhet i havner	Departementet kan gi nærmere regler om organisering og forvaltning av havnevirksomhet.	Departementet er gitt myndighet til å regulere havnens forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester.
Utpekte havner	Departementet kan utpeke havner som er særlig viktige, og fastsette nærmere krav til slike havner.	Ingen bestemmelse om utpekte havner i lovutkastet.
Havnekapital	Som hovedregel skal havnekapitalen kun benyttes til havneformål. Staten må gi tillatelse dersom havnekapital skal benyttes til annet enn havnevirksomhet og dersom kommunen ønsker fritak fra reglene om havnekapital. Ingen mulighet for kommunen til å ta utbytte fra havnevirksomheten til fri bruk.	Kommunen gis adgang til å ta ut utbytte fra havnekapitalen til fri bruk, dersom havnevirksomhetens behov er sikret.
Statlige havner	Departementet har myndighet til å bestemme at moloer, kaier mv. skal brukes til bestemte formål.	Ingen bestemmelse om statlige havner i lovutkastet.
Drift og vedlikehold av havn	Eier av havner og havneterminaler skal sørge for forsvarlig drift og vedlikehold av havn. Departementet er gitt myndighet til å treffe enkeltvedtak og gi forskrift om sikkerhet mv.	Ingen bestemmelse om forsvarlighetsstandard i lovutkastet, men departementets myndighet er videreført.
Havner med persontrafikk	Eier av havner og havneterminaler som har persontrafikk skal drives på en sikker måte for å ivareta hensynet til liv og helse. Departementet er gitt myndighet til å gi forskrift om persontrafikk.	Ingen bestemmelse om havner med persontrafikk i lovutkastet, men departementets myndighet til å gi forskrift er videreført.
Bistand til Forsvaret i sikkerhetspolitiske kriser og i krig	Ikke hjemmel i gjeldende lov.	Plikt for eiere og operatører av alle havner og havneterminaler til å bistå Forsvaret i sikkerhetspolitiske kriser og i krig. Departementet kan definere havner og havneterminaler av særlig forsvarsmessig betydning og stille krav til beredskapsplaner mv.

Tabell 2.1 Materielle endringer som følge av lovutkastet

Tematikk	Havne- og farvannsloven (2009)	Flertallets lovforslag
Kystavgift for fartøy til staten	Hjemmel til å kreve kystavgift. Hjemmelen er ikke benyttet etter 2013.	Ingen hjemmel til å kreve kystavgift i lovutkastet.
Anløpsavgift for fartøy til kommunen	Hjemmel for kommunen til å fastsette og innkreve avgift til dekning av offentlig myndighetsutøvelse og sikkerhet og fremkommelighet i farvannet.	Ingen hjemmel til å kreve anløpsavgift i lovutkastet.
Gebyr for kontrolltiltak og tilsyn	Hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om gebyr for gjennomførte tilsyn og kontrolltiltak.	Ingen hjemmel til å kreve gebyr for kontrolltiltak og tilsyn i lovutkastet.
Overtredelsesgebyr	Ikke hjemmel i gjeldende lov.	Hjemmel for departementet til å ilegge overtredelsesgebyr.

2.5 Sammendrag av utvalgets konkrete forslag

I kapittel 1 omtales utvalgets oppnevning, mandat og arbeid.

I kapittel 3 gis det en beskrivelse av relevante endringer og utviklingstrekk innen sjøtransportsektoren som kan ha betydning for regulering av havnevirksomhet og farvannsforvaltning. På bakgrunn av økningen i skipstrafikken, teknologisk utvikling innen maritim sektor og utviklingen innen klima og miljø, har utvalget i sitt arbeid vektlagt behovet for en lov som er tilpasset risikobildet, som er teknologinøytral og som i tilstrekkelig grad kan bidra til å ivareta miljøet.

Kapittel 4 inneholder en omtale av nasjonalt og internasjonalt regelverk av betydning for havne- og farvannsreguleringen. De mest sentrale er losloven, plan- og bygningsloven og forurensningsloven, som har direkte paralleller til reglene i havne- og farvannsloven. Av EU-regelverk viser utvalget særlig til havneforordningen, som får betydning for regler om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester. Videre får forordningen betydning for regulering av betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur.

Nordisk rett er omtalt i kapittel 5, som gir en oversikt over hvordan havner og farvann er regulert i de øvrige nordiske landene. I den grad reguleringen anses som relevant for norske forhold, omtales den nærmere i de enkelte kapitler.

I kapittel 6 redegjøres det for utvalgets lovtekniske betraktninger. Utvalget har lagt stor vekt på å utforme et lovforslag som er brukervennlig. I kapitlet redegjøres det for utvalgets lovspråkarbeid.

Havne- og farvannsloven skal regulere både farvannsforvaltning og havnevirksomhet. Utvalget har vurdert om loven bør deles i én farvannslov og én havnelov, men har kommet til at det er mest hensiktsmessig å beholde én felles lov for havner og farvann. Lovutkastet er imidlertid bygd opp slik at det klart skal fremgå hvilke regler som gjelder for både farvannsforvaltning og havnevirksomhet, og hvilke som kun gjelder for henholdsvis farvann og havner. Lovforslagets kapittel 2 regulerer farvannsforvaltningen og kapittel 3 regulerer havnene, mens de øvrige kapitlene inneholder bestemmelser som kommer til anvendelse for både farvannsforvaltningen og havnene.

Enkelte bestemmelser om farvannsforvaltningen er bestemmende for regulering av havnevirksomhet. Av den grunn har utvalget valgt å la farvannskapitlet komme før havnekapitlet. Utvalget har likevel ansett det som hensiktsmessig å videreføre tittelen til gjeldende lov: lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

Utvalget mener at losordningen bør settes i rettslig sammenheng med de øvrige sjøsikkerhetstiltakene som skal bidra til sikker ferdsel i farvannet og som reguleres i havne- og farvannsloven. Utvalget foreslår derfor at losloven (2014) innarbeides i ny lov. Det er ikke gjort noen materiell gjennomgang av losbestemmelsene, og innarbeidelsen er ikke ment å medføre materielle endringer.

I kapittel 7 drøfter utvalget lovens formål, virkeområde, definisjoner mv.

Lovens formål skal være å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. Å fremme sjøtransport er et gjennomgå-

ende mål, både for lovens havneregulering og for farvannsreguleringen. Loven skal med dette være et virkemiddel for å oppnå samfunnsmessig viktige målsetninger innen transportsektoren. Lovens øvrige formål om å legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvannet, henger tett sammen med formålet om å fremme sjøtransport, men er også selvstendige mål.

Utvalget legger til grunn at definisjoner bare bør benyttes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i lovutkastet, og foreslår at enkelte definisjoner i gjeldende lov ikke videreføres. I tillegg til begreper som følger av gjeldende lov, har utvalget sett behov for å innføre definisjoner av «eier» og «reder».

I kapittel 8 drøfter utvalget myndighet i sikkerhetspolitisk krise og i krig. Utvalget anser det som riktig å regulere havnenes bistand til Forsvaret og beredskap for sikkerhetspolitisk krise og krig i havne- og farvannsloven, til tross for en mulig dobbeltregulering.

I kapittel 9 drøfter utvalget lovens farvannsregulering.

I kapittel 9.2 vurderer utvalget fremkommelighet i farvannet. Utvalgets flertall mener at sikkerheten for sjøfarende og andre brukere av farvannet må være førende for hvor forvaltningsansvaret for farvannet bør ligge, og at det bør være én myndighet som har hovedansvaret, slik at sikkerheten kan ivaretas på en helhetlig og tydelig måte. Utvalgets flertall anbefaler derfor at ansvaret for fremkommelighet legges til staten. Dette mener flertallet vil få relativt små konsekvenser for staten, fordi staten allerede i dag i realiteten tar et betydelig ansvar i kommunens sjøområder. For kommunene vil dette medføre at alle kostnader til farvannsforvaltning bortfaller. Etter flertallets vurdering er en konsekvens av dette at det ikke lenger vil være grunnlag for at kommunen skal kunne kreve inn anløpsavgift fra sjøtransporten. Kostnadene til å sikre fremkommelighet i havn er det naturlig at havnen tar som del av sin kommersielle virksomhet, og beregner inn i de ordinære vederlag som kreves. Et mindretall mener at ansvars- og myndighetsfordelingen, samt kommunenes hjemmel til å kreve anløpsavgift etter gjeldende lov, bør opprettholdes.

I kapittel 9.3 foreslår utvalget å videreføre søknadsplikt for iverksetting av tiltak som kan påvirke sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet. I tillegg til at det foreslås en annen fordeling av beslutningsmyndighet for slike søknader, foreslår utvalget en rekke lovtekniske endringer, og at ubenyttede vedtakshjemler etter gjeldende lov ikke videreføres.

I kapittel 9.4 vurderer utvalget navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Utvalget foreslår at staten tar ansvar for etablering av navigasjonsinnretninger, uavhengig av geografisk plassering. Bakgrunnen er at navigasjonsinnretninger anses som et viktig sjøsikkerhetstiltak og at ansvaret derfor bør ligge hos den nasjonale fagetaten på området. Siden staten allerede i dag tar et større ansvar enn dagens lov forutsetter, vil en endring få små konsekvenser både for staten og kommunene.

I kapittel 9.5 vurderer utvalget regulering av ferdsel i farvannet. Utvalget viser til at fastsettelse av trafikkregulerende bestemmelser beror på til dels kompliserte nautiskfaglige vurderinger. På denne bakgrunn mener utvalget at myndigheten til å regulere trafikken bør legges til departementet og delegeres til Kystverket.

Dette innebærer også at myndighet til å fastsette lokale fartsbegrensninger i sjø legges til departementet. For å sikre at de lokale forholdene ivaretas på best mulig måte, foreslår utvalget at kommunenes medvirkning sikres ved at departementet skal legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering av ferdsel i farvannet. Særlig i spørsmål om regulering av fart og av fritidsfartøyer, er det utvalgets syn at kommunens medvirkning er viktig.

I kapittel 9.6 vurderer utvalget plikt til å varsle om farer. Utvalget mener at det bør fremgå direkte av loven at nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler skal motta varsel om farer av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel. Dette er i dag Kystverket.

I kapittel 9.7 vurderer utvalget ulykker og andre hendelser i farvannet. Utvalgets flertall foreslår at kretsen av hvem som kan holdes ansvarlig for et havarert skip utvides til også å omfatte skipets reder. Et mindretall ønsker å beholde dagens regler på dette området. Utvalget foreslår videre endringer i hvilken offentlig myndighet som skal ha kompetanse til å håndheve reglene.

I kapittel 9.8 vurderer utvalget sjøtrafikksentraler. Utvalget mener at det kan være behov for at myndighetene stiller krav til selve driften av sjøtrafikksentraltjenesten og foreslår derfor en ny hjemmel til å gi forskrift om drift av sjøtrafikksentralene.

I kapittel 9.9 omtales losordningen. Som det fremgår ovenfor og av kapittel 6.5, foreslår utvalget å innarbeide losloven i ny havne- og farvannslov, uten at dette er ment å innebære materielle endringer i reguleringen av losordningen.

I kapittel 9.10 har utvalget vurdert lovens hjemler til å kreve avgifter. Utvalget foreslår at statens hjemmel til å kreve kystavgift ikke videreføres, da dette er en hjemmel som ikke har vært benyttet på flere år. Med bakgrunn i forslaget om endret ansvarsfordeling for farvannsforvaltningen, vil utvalgets flertall ikke videreføre kommunenes adgang til å kreve anløpsavgift, som er en kommunal avgift på sjøtransporten. Et mindretall foreslår å videreføre kommunenes hjemmel til å kreve anløpsavgift. Utvalget foreslår å videreføre hjemlene til å kreve inn sikkerhetsavgift og losavgifter.

I kapittel 10 drøfter utvalget regulering av havner.

I kapittel 10.2 vurderes krav til organiseringen av kommunale og private havner. Utvalget foreslår at loven ikke stiller særlige krav til havneeiers valg av organisasjonsform for sin havnevirksomhet. For kommunen vurderes det at det bør stilles krav om organisatorisk skille mellom kommunens myndighetsutøvelse med hjemmel i loven og dens havnevirksomhet. Videre foreslås det, som en følge av EUs havneforordning, at det bør være hjemmel i ny lov til å gi forskrift om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester. Forskriftshjemmelen gjelder for både offentlig og privat eide havner, siden forordningen gjelder for havner generelt.

I kapittel 10.3 vurderes kravene til drift av havn i lys av generelt regelverk om sikkerhet og miljø, som også gjelder for havner. Utvalget vil ikke videreføre bestemmelser som allerede er dekket av annet regelverk. Det foreslås en hjemmel til å kunne sette krav til drift av havn ut fra hensyn til miljø og sikkerhet.

I kapittel 10.4 vurderer utvalget havners mottaksplikt. Utvalgets flertall mener at det ikke bør videreføres en særlig bestemmelse i ny havne- og farvannslov om havners plikt til å motta fartøy, da havner som følge av konkurranseretten og myndighetsmisbrukslæren har plikt til å likebehandle fartøy som ønsker å anløpe havnen. Et mindretall mener at dagens bestemmelse om fartøyers adgang til å benytte havn bør videreføres i ny lov.

I kapittel 10.5 vurderer utvalget krav til sikring av havner og havneanlegg mot terror og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen. Dagens bestemmelse foreslås videreført med små justeringer. Begrepet «sikkerhet» i dagens bestemmelse foreslås endret til «sikring» for å tydeliggjøre at bestemmelsen er rettet mot tilsiktede, uønskede handlinger.

I kapittel 10.6 vurderer utvalget hvordan reglene for forvaltning av kapital mest hensiktsmessig bør innrettes for å ivareta de kommunale havnene som del av det nasjonale transportnettet. Utvalgets flertall foreslår en oppmykning av dagens regelverk ved å gi kommunene som eiere mulighet til å ta utbytte fra havnevirksomheten. Utdeling betinges av at det er styret som foreslår utbyttet, og at gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten. Dersom den kommunale havnevirksomhetens eiendom skal selges, skal det settes av tilstrekkelige midler til nødvendige nye havnearealer før utdeling. Ifølge flertallet vil denne løsningen gi eierkommunene anledning til å ta utbytte som kan benyttes til andre formål, samtidig som de kommunale havnene sikres et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten.

Et mindretall er ikke enig i flertallets forslag om at det bare kan foretas utdeling fra havnevirksomheten dersom gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å dekke drift, vedlikehold og utvikling. Ifølge dette mindretallet vil en slik løsning ikke bidra til å utvikle markedsorienterte og effektive havner som driver samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette mindretallet foreslår derfor at loven ikke setter begrensninger for utdeling av overskudd fra havnevirksomhet.

Et annet mindretall mener at det er behov for en sterkere beskyttelse av havnekapitalen, både med hensyn til kapital og til areal. Dette mindretallet mener at det er nødvendig å videreføre gjeldende havnekapitalregler for å sikre en desentralisert havnestruktur med effektive havner og et konkurransedyktig prisnivå.

I kapittel 10.7 vurderer utvalget betaling for havnetjenester og bruk av infrastruktur i lys av rammene som den nye havneforordningen setter. Utvalget foreslår at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift om rammer for fastsetting av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur.

I kapittel 11 vurderes fellesbestemmelser om saksbehandlingsgebyr, plikt til å gi opplysninger, tilsyn, forvaltningstiltak, inndrivelse av krav etter loven og sanksjoner.

Utvalget foreslår å videreføre adgangen for stat og kommune til å gi forskrift om selvkostbasert gebyr for behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter loven. Utvalget foreslår også å innføre hjemmel til å gi overtredelsesgebyr.

I kapittel 12 fremgår lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser.

I kapittel 13 omtales utvalgets vurdering av når og hvordan ny havne- og farvannslov bør evalueres.

I kapittel 14 fremkommer merknader til de enkelte bestemmelsene i utvalgets forslag til ny lov om havner og farvann. Utvalgets forslag til ny lov fremgår av kapittel 15.

Kapittel 3
Bakgrunn og generelle utviklingstrekk

3.1 Innledning

Et godt regelverk er utformet med utgangspunkt i kunnskap om relevante endringer og ytre forhold som stiller krav til den sektoren som skal reguleres. I dette kapitlet gis det en beskrivelse av nasjonal infrastruktur og tjenester av betydning for sikker og miljøvennlig seilas langs norskekysten. Det redegjøres for de viktigste sidene ved norsk havnevirksomhet, og for sentrale utviklingstrekk innen denne sektoren.

3.2 Sikker ferdsel

Transportsikkerhet er et av de overordnede hensynene i norsk transportpolitikk. Stortinget har vedtatt at transportulykkene skal reduseres i tråd med nullvisjonen. Innen sjøtransport skal det høye sikkerhetsnivået opprettholdes og styrkes, og ulykker med akutt forurensning skal unngås (Innst. 460 S (2016–2017)).

Det er etablert en omfattende maritim infrastruktur og en rekke tjenester, som beskrevet nedenfor. De rettslig regulerte tiltakene reguleres hovedsakelig i havne- og farvannsloven (2009), og skal redusere sannsynligheten for ulykker til sjøs og beskytte samfunnet mot hendelser som kan føre til tap av liv, personskade, miljøskader og/eller uønskede økonomiske konsekvenser. Tiltakene bidrar også til mer effektiv sjøtransport.

For å tilrettelegge for sikker ferdsel til sjøs i norske farvann, har Kystverket definert et «veisystem» langs kysten bestående av ulike farleder. De viktigste farledene kalles hovedled og biled. Hovedled er farleden som brukes til gjennomgående ferdsel langs kysten samt til trafikk til og fra havner av nasjonal eller regional betydning, og som binder landverts og sjøverts ferdsel sammen. Biled er en led som ikke er å betrakte som en hovedled, men som benyttes av trafikk til og fra industristeder eller andre utskipnings- eller importsteder og lignende. Eksempel på bileder er fergeruter i riks- eller fylkesvegsambandet, leder for rutegående passasjertransport og leder for gjennomfart med fiske- og fraktefartøyer utover lokal trafikk. I og ved ledene er det etablert navigasjonsinnretninger (se nedenfor) som skal bidra til sikker navigasjon for trafikken som benytter ledene.

Navigasjonsinnretninger, herunder fyr, fyrlykter, lanterner og faste og flytende merker, er visuelle hjelpemidler for posisjonsbestemmelse og sikker navigasjon. Det finnes i dag om lag 22 000 slike innretninger langs kysten. Innretningene er viktige for sjøsikkerheten også etter innføringen av elektroniske kart og satellittnavigasjonssystemer.

Farledsutbedringer skal gi økt sikkerhet og bedre fremkommelighet for skipstrafikken i trange farvann, blant annet gjennom å fjerne grunner og øke dybden i leden. Enkelte utbedringer gir også redusert seilingsdistanse.

Trafikkseparasjonssystemer og anbefalte seilingsleder er opprettet på strekningene Vardø – Røst, Runde – Utsira og Egersund – Risør. Systemene viser innenfor hvilket område skipstrafikken må holde seg, og reduserer sannsynligheten for kollisjoner og grunnstøtinger. Tiltakene etablerer også faste seilingsmønstre, og dette gjør det enklere for sjøtrafikksentralene å oppdage avvik og avverge ulykker.

Losordningen skal trygge ferdselen til sjøs og verne om miljøet ved å sørge for at fartøy som ferdes i norske kystnære farvann har navigatører med tilstrekkelig farvannskunnskap og kompetanse for sikker seilas. Ordningen omfatter lostjenesten, lospliktsystemet og reglene om farledsbevis. Losplikten innebærer at fartøy over en viss størrelse er lospliktige ved seilas innenfor grunnlinjen. Losplikten kan oppfylles enten ved å ta los om bord, eller ved at minst en av navigatørene har farledsbevis. Losene, som har detaljert kunnskap om og erfaring med navigasjon i bestemte farvann, bistår fartøyets navigatører med navigasjonsveiledning og manøvrering. Farledsbevis utstedes til navigatører som kan dokumentere og

vise tilstrekkelig kompetanse og erfaring til at de kan navigere trygt uten los i bestemte farvann.

Sjøtrafikksentraler overvåker skipstrafikk og annen ferdsel i områder langs kysten der trafikken representerer en særskilt risiko. Sjøtrafikksentralene ligger i Vardø, Fedje, Kvitsøy, Brevik og Horten. Sjøtrafikksentralene overvåker og regulerer skipstrafikken i nærmere definerte geografiske områder, med unntak av Vardø sjøtrafikksentral, som overvåker risikotrafikk langs hele norskekysten og i havområdene rundt Svalbard. Overvåkingen har til hensikt å avdekke hendelser og avvik fra sikker seilas, slik at sjøsikkerhets- og beredskapstiltak ved behov kan iverksettes raskt.

Sjøtrafikksentraltjenesten drives etter internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger som setter krav til opplæring av personell, operativ drift og tekniske kapasiteter.[1] Kravene skal sikre at sjøtrafikksentralene har god oversikt over skipstrafikken i sitt tjenesteområde, og at trafikkledere har tilstrekkelige rutiner og kompetanse til å gi oppdatert og korrekt informasjon og anbefalinger til fartøy.

Av Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs* fremgår det at overvåkning fra sjøtrafikksentraler er et effektivt risikoreduserende tiltak som i betydelig grad bidrar til å redusere antall grunnstøtinger og kollisjoner i tjenesteområdene. Stortinget har sluttet seg til anbefalingen om å vurdere å utvide tjenesteområdet til sjøtrafikksentralene på Vestlandet.

Elektroniske navigasjons- og meldingstjenester distribuerer informasjon av betydning for sikker navigasjon til sjøtrafikken og forenkler innrapportering av rapporteringspliktig informasjon til myndighetene. Rapporteringen til norske myndigheter er i stor grad samordnet i én portal i det nettbaserte meldesystemet SafeSeaNet Norway. Dette innebærer redusert administrativ byrde for besetningen på fartøy, og frigjør tid til sikker navigasjon.

Trafikkregulering (i forskrifter) gir mulighet til å stille spesifikke krav og vilkår til seilas i bestemte områder for å styrke sikkerheten og bidra til effektiv trafikkavvikling.

Maritime overvåkingssystemer gir myndighetene oversikt over skipstrafikken i norske farvann og havområder. De siste ti årene har overvåkingen av skipstrafikk blitt betydelig styrket, og det foreligger i dag et langt mer detaljert situasjonsbilde enn tidligere. Det gir bedre muligheter til å oppdage potensielt farlige situasjoner, til å gripe inn for å forhindre ulykker og til å gjennomføre redningsaksjoner.

De fleste av tiltakene nevnt over har blitt styrket de senere årene, og sjøsikkerheten i norske farvann er gjennomgående høy. Det fremgår av Meld. St. 35 (2015–2016) at den maritime infrastrukturen og tjenestene må styrkes ytterligere for å forhindre at ulykkesfrekvensen øker som følge av økt trafikk i årene fremover.

Som tidligere omtalt, er sjøtrafikksentralene et effektivt risikoreduserende tiltak. Utbygging av den maritime trafikkovervåkingen på Svalbard vil styrke oversikten over skipstrafikken rundt øygruppen og gi bedre muligheter for å gripe inn for å forhindre og håndtere ulykker. Kystverket har også igangsatt en omfattende modernisering av navigasjonsinnretningene, og legger vekt på bedre driftssikkerhet, redusert vedlikeholdsbehov, bedre synlighet og mer standardisert merking. Ny teknologi, blant annet komposittmaterialer, LED-lyskilder og systemer for fjernovervåking, tas i bruk i økende grad. I lys av den raske teknologiske utviklingen som pågår innen sjøtransporten, er det viktig at både infrastruktur og tjenester tilpasses endrede behov og krav. E-navigasjon, som er et globalt konsept utviklet i regi av FNs sjøfartsorganisasjon IMO (International Maritime Organization), og som legger til rette for digital, automatisk og sømløs utveksling av informasjon mellom skip og mellom skip og myndigheter, vil være en viktig del av satsningen fremover.

For å ivareta målene om å opprettholde og styrke det høye sjøsikkerhetsnivået, og å unngå ulykker, kreves det at regelverket er et godt og dynamisk verktøy som ikke blir en hindring for den teknologiske utviklingen.

Ansvaret for sikkerhet til sjøs er delt mellom flere departementer og etater. Samferdselsdepartementet, med Kystverket som underliggende etat, har ansvar for å legge til rette for sikker sjøtransport og god fremkommelighet i norske farvann. Nærings- og fiskeridepartementet, med Sjøfartsdirektoratet som underliggende etat, har myndighetsansvaret for norskregistrerte skip og mannskap og kontroll av fremmede skip som anløper norske havner. Klima- og miljødepartementet har ansvaret for miljøregelverket for skip, Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for administrativ koordinering av redningstjenesten, Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for den militære overvåkingen av havområdene og skipstrafikken og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for den nasjonale kartproduksjonen. Det nevnes

[1] IMO Resolution A.857 og IALA recommendations

også at Klima- og miljødepartementet, med Meteorologisk institutt som underliggende etat, har ansvar for den offentlige meteorologiske tjenesten for sivile og militære formål. Meteorologisk institutt leverer værvarsler til skip langs norskekysten og i havområdene.

3.3 Trafikkutvikling

Det forventes betydelig vekst i godsmengden for alle transportformer. Regjeringen vil legge til rette for at sjø og bane kan ta en betydelig andel av denne veksten. Ifølge Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* kapittel 9.3 og 9.4, har regjeringen som ambisjon å overføre 30 prosent av gods som transporteres lenger enn 300 km fra veg til sjø og bane innen planperiodens utløp (2029). Dette krever et rammeverk for bane og sjøtransport som bygger opp under denne målsettingen og styrker disse transportformenes konkurranseevne i forhold til vei.

Den maritime aktiviteten i norske farvann er omfattende og variert. Omfanget av både gods- og persontransport har økt over tid, og dette gjenspeiles i økning i skipstrafikken. Vestlandet har størst trafikk, og det er her transporten av petroleumsprodukter som råolje og gass er mest omfattende. I Meld. St. 35 (2015–2016) fremkommer det at skipstrafikken antas å øke med 41 prosent frem mot 2040. Forklaringen er i hovedsak forventninger om økonomisk vekst og befolkningsvekst. Det er ventet økt aktivitet for de fleste fartøystyper, med unntak av offshorefartøy og fiskefartøy, som er ventet å få redusert trafikk. Antall ulykker årlig er nært knyttet til omfanget av skipstrafikken, og en økning i skipstrafikken vil isolert sett medføre en forventning om økt ulykkesfrekvens. Dette innebærer at rettslig regulering av de virkemidler som skal bidra til økt sjøsikkerhet, må innrettes slik at de bidrar til å redusere den økte risikoen for ulykker og akutte utslipp som økt skipstrafikk isolert sett skaper.

3.4 Teknologisk utvikling

3.4.1 Innledning

Utvalget vil peke på at det har skjedd en betydelig teknologisk utvikling innen sjøtransport de siste ti årene. Blant annet er mange fartøy nå utstyrt med nye navigasjonshjelpemidler som gir enklere posisjonsbestemmelse og navigasjon, og myndighetenes maritime trafikkovervåkning er betydelig forbedret. Mye tyder på at de nye hjelpemidlene og systemene har bidratt til å styrke sjøsikkerheten i norske farvann. Blant annet viser statistikk fra Sjøfartsdirektoratet at antallet årlige ulykker med alvorlig skade på fartøy er kraftig redusert siden 2005, til tross for trafikkøkning. Samlet antall ulykker og hendelser har gått opp i samme periode, men dette kan ha sammenheng med økt rapporteringsgrad.

Maritim sektor har de siste årene også oppnådd en rasjonalisering og forbedring av tjenestene ved å ta i bruk og videreutvikle digital teknologi. Ett eksempel er innføring av én nasjonal meldingsportal (SafeSeaNet Norway) for rapportering fra skipsfarten til norske myndigheter. Kystverket vurderer at SafeSeaNet Norway per i dag sparer skipsfarten for utfylling av om lag 250 000 skjemaer årlig. Dette har gitt effektivisering og kostnadsreduksjoner både for skipsfarten og på myndighetssiden.

Digitaliseringen vil i årene fremover intensiveres, og deling av data og avansert prosessering av store datamengder («big data») vil få større betydning. Avansert sensorteknologi vil i økende grad bli tatt i bruk, og ulike kommunikasjonssystemer vil bli bedre og få større kapasitet. Ny fremdriftsteknologi er allerede tatt i bruk, og i årene fremover forventer vi å se økt bruk av naturgass, hydrogen, elektrisitet og ulike hybridløsninger.

Utnyttelsen av ny teknologi innen maritim sektor vil kunne få betydelige konsekvenser for sjøtransporten. Teknologier som allerede er på markedet gir muligheter for bedre planlegging, bedre utnyttelse av fartøy og mannskap, redusert bemanningsbehov, reduserte drivstoffkostnader samt enklere transaksjoner mellom skip, havner og myndigheter. Dette kan gi effektivisering, kostnadsreduksjoner og økt konkurranseevne for enkeltaktører. Økonomiske incentiver antas på denne bakgrunn å være den kanskje viktigste drivkraften i den teknologiske utviklingen. Samtidig kan ny teknologi, gjennom å redusere sannsynligheten for og konsekvensene av menneskelige feil, bidra til å styrke sikkerheten innen både sjøtransport og havnevirksomhet. Ønsket om reduserte utslipp av klimagasser og andre driftsutslipp kan også være en drivkraft bak implementeringen av ny teknologi.

Utvalget har også merket seg at Regjeringen har stor oppmerksomhet på teknologiutvikling i sin politiske plattform, hvor det blant annet fremgår at det er ønskelig å legge til rette for bruk av intelligente transportsystemer, autonome løsninger og annen ny teknologi i transportsektoren der det gir bedre kapasitetsutnyttelse, økt trafikksikkerhet og et bedre tilbud til de reisende. Regjerin-

gen presiserer også at målene for reduksjon av klimagassutslipp i transportsektoren baserer seg på at det skjer forbedringer av teknologisk modenhet i de ulike deler av transportsektoren (Jeløyaerklæringen (2018) ss. 65, 73 og 76).

3.4.2 Autonome fartøy

Maritim industri er allerede godt i gang med å utnytte de nye teknologiske mulighetene og å utvikle høyteknologiske fartøy og hjelpemidler. Utvalget registrerer at utviklingen går i retning av økt grad av automatisering av operasjoner både på fartøyene og i havnene. Fartøyene utstyres blant annet med stadig mer avanserte beslutningsstøttesystemer, og det blir mindre behov for manuell styring av ulike operasjoner. De siste årene har utvikling av autonome fartøy blitt aktualisert. Flere selskap har utviklet prototyper og er i testfase. Mulighetene for effektivisering og kostnadsbesparelser gjennom å kunne redusere eller kutte helt ut bemanning på enkelte fartøystyper er en viktig drivkraft for utviklingen. Autonome fartøy kan potensielt også gi en sikkerhetsgevinst, ved at menneskelige feil i stor grad utelukkes som årsak til hendelser og ulykker.

For kort tid siden fremsto autonome fartøy først og fremst som en fremtidsvisjon. Utviklingen går imidlertid svært raskt på dette området. Ett eksempel er samarbeidet mellom Yara og Kongsberg Gruppen om bygging av det som kan bli verdens første helelektriske og autonome konteinerfartøy. Fartøyet skal transportere kunstgjødsel fra Yaras fabrikk på Herøya til Brevik og Larvik havn, og erstatte dagens lastebiltransport. Det går årlig 40 000 lastebiltransporter mellom fabrikken og havnene, og prosjektet vil dermed gi betydelige lokale miljøgevinster og redusert belastning på veinettet i området. Det planlegges å sette fartøyet i drift i 2019. Det vil først være bemannet, for deretter å være fjernstyrt og til slutt helt autonomt. Også lasting og lossing av fartøyet vil automatiseres.

Gitt det betydelige forsknings- og utviklingsarbeidet som pågår, finner utvalget grunn til å tro at også andre aktører vil lansere kommersielle, autonome fartøy om kort tid. Særlig innen nærskipsfarten, der det vil være mulig å basere seg på helelektriske løsninger, kan det være et betydelig potensial for slike fartøy. Dersom maritim industri lykkes, kan autonome fartøy bidra til økt overføring av gods fra vei til sjø.

3.4.3 Betydning for havner

Den teknologiske utviklingen vil også ha stor betydning for havnenes tjenesteyting og infrastruktur. IMO har utarbeidet en strategisk implementeringsplan for e-navigasjon. E-navigasjon skal legge til rette for mer bruk av elektroniske systemer i skipsfarten. I boken *Implementing e-Navigation* (Hagen, 2017) beskrives utfordringer knyttet til fremtidens havn. Utviklingen de nærmeste årene går mot håndtering av stadig større skip, behov for mer effektiv trafikkorganisering og bedre arealutnyttelse. Videre påpeker Hagen at det ventes et vedvarende press om å øke sikkerheten i og rundt havneområder og mer bruk av miljøvennlig teknologi, som for eksempel landstrøm.

Havneinfrastruktur, støttefunksjonaliteter og humankapital i hele den maritime industrikjeden krever kontinuerlig utvikling for å kunne tilby mer effektive havnetjenester som er konkurransedyktige og bærekraftige.

Økt effektivitet kan blant annet oppnås gjennom «Just-in-time arrival»[2], som kan føre til mindre ventetid for fartøy ved anløp, for tjenesteoperatører som loser og taubåter og havneterminalressurser som kraner og lastebiler. «Just-in-time arrival» kan man få ved å integrere alle relevante havnesystemer, inkludert styringssystemer for skipstrafikk, planleggingssystemer som brukes av tjenesteoperatørene, terminaloperatørsystemer og andre tilgjengelige transporttjenester som er avhengig av havnen og havnesystemer. Havneplanlegging relatert til ankomster og avganger vil i økende grad være koblet til resten av transport- og logistikkjeden. Fra havnens synspunkt vil etablering av digital og automatisert rapportering mellom skip og land kunne sikre at de landbaserte aktørene mottar relevant og riktig informasjon til rett tid.

Som tidligere nevnt, er autonomi og robotisering på vei inn i maritim sektor, inkludert i havnene. Autonome fartøy er under utvikling og bruk av autonome lastebiler er et mulig fremtidsbilde. Fremtidens havner må også være forberedt på å kunne håndtere autonome fartøy og kjøretøy. Dette vil både få betydning for utvikling av havnenes fysiske infrastruktur og deres systemer for digital samhandling med autonome fartøy og kjøretøy.

---

[2] Det vil si ankomst til det tidspunkt hvor varen skal videre i transport-/logistikkjede, for eksempel at fartøyet anløper til bestemt tidspunkt hvor havnen er klar til å overføre lasten direkte videre til jernbane eller lastebil.

På den annen side vil økt digitalisering også innebære at sikkerhetstrusler fra cyberangrep blir stadig mer relevant. Fremtidens havner bør ha økt fokus på sikkerhet i sin helhet og på cybersikkerhet for å kunne garantere at data og informasjon fra havner er beskyttet.

Et annet viktig fokusområde for havnene vil være sikker sjøtransport. Større krav til sikring av miljø, som håndtering av ballastvann og avfall, og redusert forurensing som oljesøl, utslipp til luft og støy, vil ha betydning for hvordan havnene opereres i fremtiden. I tillegg vil farlige og uønskede trafikksituasjoner til sjøs utgjøre en risiko for havneoperasjoner, samt ha negativ innvirkning på miljøet. Atferdsanalyseteknologi vil være et virkemiddel for større havner for å forbedre beslutningsstøtten til landbaserte operatører, og dermed øke sikkerheten til fartøy i havnene.

Flere store havner har etablert integrerte operasjonssentre, der mennesker på vakt håndterer behovet for mest mulig effektive og sikre trafikk- og havneoperasjoner. Bemannede operasjonssentre vil også være en del av fremtidsbildet, selv om flere autonome og automatiserte løsninger blir innført.

I tråd med samfunnets økende digitale utvikling, vil havnene måtte investere i teknologi og integrerte e-navigasjonssystemer, anlegg og utstyr for å kunne vokse, lykkes og unngå dyre forsinkelser, ineffektivitet og, i verste fall, alvorlige eller katastrofale ulykker.

3.4.4 Betydning for sjøtransport og sjøsikkerhet

Det er vanskelig å forutse hvordan den teknologiske utviklingen på sikt vil påvirke sjøtransporten og sjøsikkerheten i norske farvann, og hvilken betydning den vil ha for utviklingen av regelverk, tjenester og infrastruktur. IMO har satt autonome skip på sin agenda. Som en del av arbeidet med å utvikle internasjonale regler og/eller retningslinjer for bruk av mer automatisering i skipsfarten skal det, i første omgang, gjøres en gjennomgang av gjeldende regelverk for å avdekke eventuelle hindringer for å kunne operere med autonome skip i internasjonal fart.

Utvalget vil påpeke at utviklingstrekkene vi nå ser konturene av vil kunne gi lavere risiko forbundet med sjøtransporten. Etablering av digital, automatisert rapportering mellom skip og landbaserte myndigheter vil forenkle de administrative forpliktelsene for besetningen ombord, og sikre at de landbaserte aktørene mottar relevant og riktig informasjon til riktig tid. Ettersom det administrative arbeidet om bord blir redusert, vil navigatørene kunne fokusere mer på navigasjonsoppgavene. En vil også kunne tilby flere landbaserte tjenester, som eksempelvis værdata, trafikk- og ankomstinformasjon og ruteinformasjon.

Autonome fartøy kan gi lavere risiko for at ulykker inntreffer. Mange navigasjonsulykker er i dag knyttet til menneskelige feil, og autonome fartøy kan potensielt redusere slike type feil.

Helelektriske eller hydrogendrevne skip vil medføre at det ikke lenger vil være fare for akutte utslipp av bunkers. Dette kan, dersom slik fremdriftsteknologi blir utbredt, medføre betydelig reduksjon av miljørisikoen forbundet med sjøtransporten. Slike mulige utviklingstrekk innebærer risikoreduksjon, og utvalget legger til grunn at dette kan få betydning for dimensjoneringen av den statlige beredskapen mot akutt forurensning og behovet for forebyggende sjøsikkerhetstiltak.

Utvalget er av den oppfatning at regelverket må være teknologinøytralt og innrettes slik at det ikke hindrer eller forsinker innovasjon og teknologisk utvikling. Det bør blant annet tas høyde for at kravene til navigasjonsinfrastruktur endres og legges til rette for at sjøsikkerhetstjenester, herunder sjøtrafikksentraltjenesten og lostjenesten, kan videreutvikles i tråd med brukernes behov og mulighetene som den teknologiske utviklingen gir.

3.5 Digital sårbarhet og kritisk infrastruktur i maritim sektor

Maritim sektor er i dag avhengig av digitale systemer for å ivareta sjøsikkerhet og effektivitet. Dette gjelder både systemer for sikker ferdsel i farleden, og sikre og effektive havneoperasjoner. En rekke systemer innen sjøtransport er basert på digital sensor- og kommunikasjonsteknologi som blant annet globale posisjoneringssystemer (GNSS), elektroniske overvåknings- og informasjonssystemer, automatisk identifisering av skip (AIS/LRIT), rapporteringssystemer og landbaserte systemer for administrasjon av havneanløp. Ettersom maritim sektor i stor grad benytter digitale løsninger, er sektoren også eksponert for digitale sårbarheter. Det vises til nærmere omtale i Lysneutvalgets rapport (NOU 2015: 13 (s. 209–215)), og rapporten *Digitale Sårbarheter Maritim Sektor* (DNV GL (2015)).

IMO har vedtatt en strategiplan for implementering av e-navigasjon som blant annet omhandler utveksling av elektronisk informasjon mellom

skip og land. IMO har videre utarbeidet ikke-bindende retningslinjer for IKT-sikkerhet innen maritim virksomhet[3].

Som det fremgår av Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – Et felles ansvar*, vil fremtidens skipsfart bli kraftig påvirket av de store endringene som skjer innenfor digitalisering og automatisering. Maritime myndigheter må bidra til utvikling, godkjenning og implementering av nye løsninger, og IKT-sikkerhet vil være et viktig hensyn.

Maritime systemer og objekter samt havner kan, på lik linje med andre objekter og systemer, være av stor samfunnsmessig viktighet og anses således som kritisk infrastruktur. Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet* inneholder forslag til ny sikkerhetslov. Formålet med loven er å sikre sentrale nasjonale interesser mot terror, sabotasje og spionasje. Arbeidet med å utforme en ny og moderne sikkerhetslov bygger på Sikkerhetslovutvalgets rapport NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.* Formålet med den nye sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser og særlig landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform. I tråd med Sikkerhetslovutvalgets anbefalinger, er den nye sikkerhetsloven innrettet med sikte på å beskytte viktige samfunnsfunksjoner som understøtter disse interessene. Det tilligger det enkelte fagdepartement å utpeke virksomheter som loven skal gjelde for.

Enkelte havner vil stå i en særstilling når det gjelder Norges beredskap, og det er derfor utpekt et antall beredskapshavner langs kysten. Disse havnene vil i en beredskapssituasjon være viktige støttepunkter for Forsvaret. Det påligger beredskapshavnene å ha et planverk, samt at det skal øves jevnlig.

I NOU 2015: 13 (s. 217) anbefaler Lysneutvalget at Kystverket «[…] gis et overordnet ansvar for å ha en helhetsoversikt over IKT-sikkerheten i maritime verdikjeder og gi råd til departementet om prioriteringer som gjelder digitale sårbarheter i verdikjeden. Det inkluderer en digitalisert maritim infrastruktur langs kysten og i farleder og IKT-sikkerhet om bord i fartøy og for maritimt personell». Av Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet. Et felles ansvar* (s. 62) fremgår det at Samferdselsdepartementet i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet «[…] vil gjennomføre en nærmere kartlegging av Kystverkets og Sjøfartsdirektoratets ansvar og oppgaver, mandater, eksisterende krav og retningslinjer for IKT-sikkerheten». Kartleggingen vil danne grunnlag for en vurdering av hvilken etat som skal ha det overordnede ansvaret for helhetsoversikt over IKT-sikkerheten i maritime verdikjeder. Utvalget mener at et nytt regelverk må gi nødvendige rammer for en hensiktsmessig tilrettelegging av disse oppgavene framover.

[3] MSC-FAL.1/Circ.3 Guidelines on Maritime Cyber Risk Management

3.6 Klima og miljø

3.6.1 Innledning

Av utvalgets mandat fremgår det at forslag til ny havne- og farvannslov skal utformes med sikte på å tilrettelegge for effektiv og miljøvennlig godstransport på sjø. Skipstrafikken påvirker miljøet gjennom blant annet utslipp til luft og sjø, støy på land og i vann, akutte utslipp av olje, plastforsøpling og spredning av fremmede arter (Meld. St. 35 (2016–2017) kap. 5.2.3). Samtidig har sjøtransport høy kapasitetsutnyttelse, og godstransport på sjø er derfor ansett som mer miljøvennlig enn andre transportformer.

Klimaendringer og tap av biologisk mangfold er en av de største utfordringene verden står overfor i dag. Disse utfordringene har medført et politisk mål om at samfunnet omlegges slik at man oppnår en bærekraftig verdiskapning. Klimamål for 2030 og 2050 er lovfestet ved klimaloven (2017), se omtale i kapittel 4.2.9, og er også fastsatt i Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimameldingen*. Reduserte utslipp i transportsektoren og et grønt skifte i skipsfarten er to av regjeringens fem innsatsområder som særlig prioriteres i klimapolitikken, jf. blant annet klimameldingen. Utvalget har for øvrig registrert at regjeringen i Jeløya-erklæringen uttaler en ambisjon om å halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030. Regjeringen presiserer at dette måltallet baserer seg på forbedringer av teknologisk modenhet i ulike deler av transportsektoren.

3.6.2 Klimagassutslipp

Norge har forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene med 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990. Ifølge Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* kapittel 11, står transportsektoren for om lag en tredjedel av klimagassutslippene i Norge. Innenriks sjøfart og fiske sto i 2016 for om lag 18 prosent av sektorens klimagassutslipp.

CO_2-avgift er et av hovedvirkemidlene som brukes i norsk klimapolitikk for å redusere klimagassutslipp, jf. Nasjonal transportplan 2018–2029. Mineralolje brukt i innenriks skipsfart ilegges CO_2-avgift, mens naturgass (LNG) og petroleumsgass (LPG) til bruk i gods- og passasjertransport i innenriks sjøfart er fritatt for CO_2-avgift. Mineralolje, LNG og LPG brukt i utenriks skipsfart er fritatt for avgift.

I Nasjonal transportplan 2018–2029 legges det opp til at transportsektoren tar en stor nok andel av utslippskuttene til at Norge oppfyller internasjonale klimaforpliktelser. For å støtte opp under arbeidet med utslippsreduksjoner i transportsektoren, fastsatte regjeringen i Klimameldingen et arbeidsmål om at klimagassutslippene i transportsektoren skal reduseres med 35–40 prosent i 2030 sammenlignet med 2005. Forbedringer av teknologisk modenhet i transportsegmentene, slik at nullutslippsløsninger blir konkurransedyktige med fossile transportløsninger, ligger til grunn for arbeidsmålet om redusert utslipp i transportsektoren.

Ifølge Nasjonal transportplan ventes en svak nedgang i klimagassutslippene i perioden fra 2018 til 2029. Virkemidler som utbedringer av farledene og tilskudd til godsoverføring fra vei til sjø antas å bidra indirekte til reduserte klimagassutslipp. Det er videre en ambisjon om at 40 prosent av alle skip i nærskipsfarten skal bruke biodrivstoff eller være lav- og nullutslippsfartøy innen 2030.

Ny teknologi og nye løsninger for operasjon av skip gir mulighet for fremtidige utslippsreduksjoner fra sektoren. I Nasjonal transportplan 2018–2029 vises det til at mer miljøvennlig drivstoff og energieffektive skip er ansett som en nøkkelfaktor for å redusere utslippene fra skipsfarten.

Skipsfarten går i retning av å benytte andre drivstofftyper enn tungolje, slik som marin diesel og LNG. Norge er i dag ledende i utvikling og bruk av blant annet gassdrevne skip og batteridrevne ferjer. Flere typer miljøvennlige drivstoff er tilgjengelig for bruk i skip som alternativ til dieseloljer, som i hovedsak anvendes i dag. Naturgass (LNG), biodrivstoff og batteriløsninger, herunder landstrøm og hybridisering, vurderes i Nasjonal transportplan 2018–2029 å ha størst potensial. Tekniske tiltak, operasjonelle tiltak og drivstofftiltak kan gi CO_2-reduksjoner fremover.

For å unngå akutte utslipp av tung bunkersolje i forbindelse med skipsulykker, og dermed begrense skadeomfanget av eventuelle utslipp, er det i størstedelen av verneområdene på Svalbard innført tungoljeforbud. Bruk av andre drivstofftyper enn tungolje har imidlertid andre miljøkonsekvenser ved akutte utslipp. Marin diesel er for eksempel langt vanskeligere å samle opp og har høyere akutt giftighet for marint liv enn tungolje. Samtidig fordamper eller brytes det ned langt raskere. Videre bidrar mindre bruk av tungolje til reduserte klimagassutslipp og andre driftsutslipp til luft. På denne bakgrunn har flere aktører, både nasjonalt og internasjonalt, tatt til orde for et tungoljeforbud i arktiske havområder. Bruk av tungolje er forbudt i Antarktis. Norge er blant landene som arbeider for å begrense bruk av tungolje som bunkers også i arktiske havområder.

3.6.3 Lokal luftforurensning

Luftkvaliteten i Norge har blitt bedre de siste 20 årene. Lokal luftforurensning er likevel fortsatt et problem i flere byer. Det er i all hovedsak veitrafikk og vedfyring som fører til lokal luftforurensning, og Norge har vedtatt nasjonale mål om reduksjon. Enkelte havner bidrar også lokalt til NO_2-utslipp. Påvirkningen fra skipsfart på lokal luftkvalitet beror på utslippsmengder, i tillegg til forskjeller i meteorologi, vindretning, topografi og plassering av havnen. Også i noen norske fjorder kan lokale utslipp være helsefarlige.

Kommunen er forurensningsmyndighet etter forurensningsloven (1981) og har ansvaret for den lokale luftkvaliteten, mens anleggseiere er ansvarlige for at luftkvaliteten er innenfor det som er tillatt av grense- og målsetningsverdier. Havnene er i denne sammenheng anleggseiere, og har ansvar for å overholde en rekke plikter i henhold til forskriften. Dette inkluderer å gjennomføre nødvendige tiltak, medvirke til målinger, beregninger, tiltaksutredninger og å dekke kostnader basert på sine bidrag til totalkonsentrasjonen, jf. forurensningsforskriften (2004) § 7-3.

I notatet *Avvisning av skip i havn – vurdering av nytten av tiltaket med hensyn til reduserte utslipp og konsekvenser for næringen* (Miljødirektoratet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet (2016)) konkluderes det med at det bør fokuseres på langsiktige tiltak som reduserer utslipp av NO_2. Slike tiltak kan for eksempel være landstrøm og miljødifferensierte havnevederlag. Ifølge rapporten vil tiltak som gir et lavere nivå av luftforurensning generelt, også redusere behovet for strakstiltak.

Etablering av tilbud om landstrøm i havn er hovedsakelig et tiltak som reduserer lokal luftforurensning ved at skip ved landligge kan erstatte fossilt drevne aggregater med elektrisk kraft fra strømnettet. Bruk av landstrøm vil imidlertid også bidra til å redusere klimagassutslipp når flere tar

dette i bruk. Det påpekes i Nasjonal transportplan 2018–2029 at landstrøm også vil bidra til betydelig reduksjon av støy fra skip i havn. Tilrettelegging for landstrøm er et av flere tiltak som ifølge Nasjonal transportplan 2018–2029 kan bidra i overgangen til null- og lavutslippsteknologi, og Enova har støttet utbygging av landstrøm i flere havner langs norskekysten.

3.6.4 Støy

Samferdselssektoren står for en stor andel av den beregnede støyplagen i Norge, og i Nasjonal transportplan 2018–2029 fremheves samferdselssektorens særlige ansvar for støyplager, og at støyplager må forebygges og reduseres gjennom planarbeid og kilderettede tiltak. Havner og skipstrafikk står for et svært lite bidrag til den nasjonale støyplagen, men boligområder rundt enkelte havner og farleder kan bli plaget av havne- og sjøfartsvirksomhet. Norske havner er svært ulike med hensyn til størrelse og aktivitet, og støybelastningen vil i stor grad være avhengig av nærhet til støyømfintlige områder, godstype, laste-/lossemetode og tidspunkt på døgnet. Støy fra godsterminaler kan være skiftende og uforutsigbar, og håndtering av gods kan skape støy av impulspreget karakter. Fritidsbåter kan i sommerperioden gi vedvarende støybelastning og sjenanse for bebyggelse nær sjøen. Fra sommeren 2017 har kommunene fått myndighet til å forby eller regulere bruk av vannscooter og andre fritidsfartøy, forutsatt at slik regulering er egnet til å bidra til blant annet ivaretakelse av miljøet.

For støy fra eksisterende havn/terminal gjelder forurensningsforskriftens (2004) kapittel 5 om støy. Kommunen er planmyndighet, og er ansvarlig for å følge opp behandling av støy i alle arealplaner. Den enkelte sektormyndighet har også et ansvar for å se til at støyretningslinjen T-1442/2012 (Klima- og miljødepartementet (2005)), og forurensningsforskriften (2004) kapittel 5 følges opp.

3.6.5 Naturmangfold

Ivaretakelse av naturmangfoldet for nåværende og framtidige generasjoner er en forutsetning for å lykkes med det grønne skiftet (Meld. St. 14 (2015–2016) s. 5). I Nasjonal transportplan 2018–2029 presiseres det at samferdselssektoren skal bidra til å oppnå eller opprettholde god tilstand i økosystemene, og at ingen arter eller naturtyper skal utryddes som følge av etablering og drift av samferdselsanlegg. Sammenlignet med andre transportformer står skipsfarten for relativt få naturinngrep. Skipstrafikk har likevel negativ påvirkning på naturmangfoldet gjennom blant annet driftsutslipp, utslipp av ballastvann fra skip og ulovlige eller akutte utslipp av olje (Meld. St. 14 (2015–2016) kapittel 2.3.1). Fysiske inngrep i sjø, eksempelvis flytebrygger, havneanlegg, mudring, utdyping og sprenging, påvirker naturmangfold og vannkvalitet gjennom tildekking eller fjerning av naturverdier, spredning av miljøgifter, endring av vannets strømningsmønster og temperatur og endringer i bunnforholdene. Småbåttrafikk påvirker også naturmangfoldet i skjærgården, blant annet gjennom forsøpling og slitasje på naturen i de mest brukte friområdene og støy og sjenanse for verneområder.

3.6.6 Havne- og farvannsloven som virkemiddel

Miljøutfordringene er store, og det er behov for virkemidler for å møte disse utfordringene. Slike virkemidler bør rettes inn mot å overføre gods fra vei til sjø og mot å gjøre bruken av farvannet og havnevirksomhet mer miljøvennlig. Rettslige virkemidler finnes blant annet i forurensningsloven (1981), naturmangfoldloven (2009) og plan- og bygningsloven (2008), se kapittel 4.2. Havne- og farvannsloven inneholder også enkelte virkemidler, men utviklingen på området kan tilsi at det bør stilles ytterligere krav til aktører som utøver aktiviteter som kan skade miljøet, og/eller at det gis nødvendige hjemler slik at myndighetene kan regulere bruken av farvannet på en måte som i større grad enn i dag prioriterer hensynet til miljøet. En nærmere omtale av enkelte problemstillinger fremkommer i kapittel 4.2.1.

3.7 Sjøtransport og havner

3.7.1 Innledning

Sjøtransporten utfører hoveddelen av godstransportarbeidet[4] i norsk utenrikshandel, og omtrent halvparten av transportarbeidet innenriks. Et velfungerende sjøtransportsystem er svært viktig for at norske bedrifter kan inngå som effektive og pålitelige deltakere i komplekse og globale handels- og produksjonssystemer.

[4] Med godstransportarbeid menes omfanget av godstransporten. Transportarbeid betegner i denne sammenheng det arbeidet som blir utført når et skip transporterer en viss godsmengde over en viss distanse, og uttrykkes ofte som summen av antall tonn gods multiplisert med reiselengde (tonnkilometer).

Havnene er nødvendige bindeledd mellom sjøtransport og landbasert produksjon og konsum. Norge har mange havner med et svært variert havnetilbud. Dette skyldes blant annet vår lange kystlinje og vår sjønære og desentraliserte nærings- og bosetningsstruktur. I overkant av 200 millioner tonn gods ble håndtert i norske havner i 2016. I tillegg ble om lag 45 millioner tonn råolje skipet direkte fra norsk sokkel til utenlandske havner.

Tørr- og våtbulklaster[5] er de største lastkategoriene som fraktes sjøveien og håndteres i havnene, og står for nær 90 prosent av tonnmengdene. Gods i standardiserte lastbærere, som konteinere og semitrailere, utgjør ca. 4 prosent. Annet stykkgods utgjør 7 prosent av totalvolumet.

Gods transportert på sjø økte med 17 prosent i perioden 2010–2016. Dette er en sterkere utvikling enn i godstransporten samlet sett. Svak utvikling i petroleumssektoren ser ut til å ha gitt sterk nedgang i sjøtransporten i 2013 og 2014. Oljeutvinningen på sokkelen i 2015 utgjorde kun 61 prosent av nivået i 2005. Dette, sammen med økt olje- og gasstransport i rørledninger, påvirker den samlede utviklingen for sjøtransporten og havnene i langt større grad enn konkurransen fra veitransport. Dette utelukker ikke at konkurranse fra veitransport kan påvirke delsegment innen sjøtransport.

Konteinertrafikken er i all hovedsak knyttet til utenrikstransport. Dette segmentet har hatt en høy vekst. Konteinertrafikken utgjøres i stor grad av transport av interkontinentalt gods til og fra de store europeiske havnene, såkalt feeder-transport, og varierer dermed med de globale konjunkturene.

I Norge er det, i likhet med Europa for øvrig, noen få store havner og et stort antall små havner. De største havnene håndterer betydelige godsmengder innen en enkelt eller et fåtall varegrupper i bulksegmentene, ofte i de private terminalene for petroleumsprodukter.

3.7.2 Overordnede mål for sjøtransporten i Norge

Regjeringen har gjennom flere stortingsmeldinger lagt frem sine mål for sjøtransporten. Meldingene, og stortingsbehandlingen av dem, legger føringer for sjøtransport i norske farvann.

I Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33 (2016–2017)) er det overordnede målet et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Hovedmålet for området sjøsikkerhet er å redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen. For å oppnå dette vil regjeringen opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået i sjøtransport (jf. også Meld. St. 35 (2015–2016)). Stortinget har sluttet seg til regjeringens mål gjennom behandlingen av Nasjonal transportplan 2018–2029.

I Nasjonal transportplan 2018–2029 er hovedmålet på miljøområdet å redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser. I klimameldingen (Meld. St. 41 (2016–2017)) presiseres det at regjeringens arbeidsmål er at klimagassutslippene i transportsektoren skal reduseres med 35–40 prosent innen 2030. Videre er det et mål at transportsektoren i 2050 skal være tilnærmet utslippsfri. Det er nødvendig å redusere klimagassutslippene også fra sjøtransporten for å nå regjeringens arbeidsmål.

Videre inkluderer Nasjonal transportplan 2018–2029 flere etappemål med relevans for sjøtransporten. Et av etappemålene innenfor transportsikkerhet er å unngå ulykker med akutt forurensning. I tillegg er det et eget etappemål for gods: Transportkostnader for godstransport skal reduseres, de ulike transportmidlenes fortrinn utnyttes og mer gods overføres fra vei til sjø. Regjeringen har gjennom Nasjonal transportplan 2018–2029 som ambisjon å overføre 30 prosent av gods som transporteres lenger enn 300 km fra vei til sjø og bane innen planperiodens utløp.

Som en del av utredningsfasen til Nasjonal transportplan 2018–2029 utarbeidet sekretariatet for Nasjonal transportplan NTP Godsanalyse (2015). NTP Godsanalyse inneholder en bred samfunnsanalyse av godstransporten, og konkluderer med at overføring av gods mellom transportformene alene ikke vil bidra nok til å oppfylle Norges klimaforpliktelser og at all godstransport må bli sikrere, mer miljøvennlig og effektiv. Et annet av hovedfunnene i godsanalysen var at den desentraliserte havnestrukturen kan være en styrke for sjøtransporten, og at tidligere hypoteser om godskonsentrasjon bør nyanseres.

Regjeringen og Stortinget legger også føringer for sjøtransporten gjennom de helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder. Formålet med forvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester[6] og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. Forvaltningspla-

[5] Med bulklast menes last som lastes løst i transportmiddelet, slik som blant annet malm, kull og olje.

nene er et verktøy for å løse eventuelle arealkonflikter mellom ulike former for næringsaktivitet, og å sikre at utviklingen i næringsaktivitet ikke går utover miljøtilstanden i havområdene. Dette innebærer blant annet at utviklingen innen sjøtransport må ta hensyn til øvrig bruk av havområdene, og at utviklingen må være miljømessig bærekraftig.

Regjeringen har også lagt frem flere strategier som omhandler sjøtransport. I *Maritim strategi* (2015) og regjeringens havstrategi, *Ny vekst, stolt historie* (2017), slås det fast at regjeringens hovedmål for maritim næring er bærekraftig vekst og verdiskaping. Regjeringen vil blant annet sørge for at lovgivningen ikke hindrer innovasjon og teknologi- og erfaringsoverføring på tvers av havnæringene og arbeide for å sikre et teknologinøytralt regelverk som bidrar til å fremme teknologisk utvikling.

Utvalget har også merket seg at regjeringen i *Jeløya-erklæringen* uttaler at den vil følge opp ambisjonen om å overføre 30 prosent av gods over 300 km fra vei til sjø og bane innen planperiodens utløp.

3.7.3 Nasjonal havnestruktur

I de siste tiårene har det i nasjonal transportplanleggings- og prioriteringssammenheng suksessivt blitt benyttet ulike begreper, som sentralhavner, nasjonalhavner og utpekte havner, for å skille mellom ulike typer havner og deres funksjon i transportnettverket. I tråd med Nasjonal havnestrategi (2015), inndeles havnene nå i kategoriene havner med stamnetterminaler og øvrige havner.

Stortinget har bedt regjeringen «[…] om å utrede og legge frem en nasjonal havneplan, med det formål å styrke skipsfartens konkurransevilkår»[7] og «[…] legge frem en nærskipsfartsstrategi med tiltak for å styrke nærskipsfartens rammevilkår»[8]. Regjeringen arbeider nå videre med en ny nærskipsfartsstrategi som også skal inneholde en nasjonal havneplan. Ifølge Nasjonal transportplan 2018–2029 skal strategien legges frem i planens første fireårsperiode.

3.7.3.1 Havner med stamnetterminaler

Havnenes størrelse varierer i betydelig grad. De største havnene er store organisasjoner som besitter store verdier, har årlig omsetning på opptil flere hundre millioner kroner og håndterer godsvolumer på flere titalls millioner tonn.

Stamnetterminalene er terminaler som skal ha gode tilknytningsveier til havnene, og sikre og effektive farleder. I havner som har betydelig godsomslag og som i tillegg spiller en viktig rolle i det nasjonale transportnettverket, er det staten som har ansvaret for farleds- og veiinfrastrukturen frem til terminaler som er viktig for å få gods distribuert på en effektiv måte. Dagens stamnetterminaler framgår av Nasjonal transportplan 2010–2019. Terminalene er identifisert på bakgrunn av etatenes planforslag og Kystverkets Stamnettutredning fra 2006. I Stamnettutredningen er det blant annet lagt til grunn følgende kriterier for stamnetterminalene: godsmengde lastet og losset, og tilknytning til vei- og/eller bane. I tillegg er olje- og gassterminaler som håndterer store mengder farlig og forurensende last gitt stamnettstatus. De 32 havnene med stamnetterminaler håndterer 77 prosent av alt gods som statistikkføres i norske havner. Stamnettbegrepet er knyttet til konkrete og fysisk avgrensede havne*terminaler* snarere enn til de angjeldende havnene.

I vedlegg 1 til forskrift om farleder (2009) defineres hvilke havner som har stamnetterminaler. Den rettslige betydningen er at staten har ansvar for etablering og utbedringer av farleden i kommunens sjøområde helt inn til den grensen som fremkommer av forskriften. For øvrig har kommunen forvaltningsansvar og myndighet, herunder oppsyn og vedlikehold, for hovedleder og bileder i et havneområde.

Stamnetterminalene er i hovedsak terminaler for omlasting av enhetslastet gods (konteinere og semitrailere) og stykkgods, der effektiv omlasting fra og til veitransport er viktig for å opprettholde konkurransedyktige, intermodale dør-til-dør-tilbud. Stamnetterminalene er videre knyttet til havnene i de største byene og befolkningskonsentrasjonene. I tillegg er syv olje- og gassterminaler i privat eie definert som stamnetterminaler. Disse terminalene er gitt stamnettstatus primært grunnet hensynet til sikker transport av farlig og/eller forurensende last.

De fleste havnene med stamnetterminaler har én slik terminal per havn, men enkelte havner har to eller tre. Havnene med stamnetterminaler utgjør i hovedsak de største havnene i Norge. 27

---

6 Økosystemtjenester er goder og tjenester som vi får fra naturen, jf. http://www.xn–miljødirektoratet-oxb.no/no/Tema/Arter-og-naturtyper/Verdien-av-naturmangfold-og-okosystemtjenester/Hva-er-okosystemtjenester/. Eksempel på dette kan være høsting av mat. Se nærmere om dette på Miljødirektoratets nettsider.

7 Anmodningsvedtak 725, 30 mai 2016

8 Anmodningsvedtak 720, 30 mai. 2016

havner bestående av 32 kommuner har til sammen 35 stamnetterminaler. Utvalget er kjent med at det som en del av arbeidet med en ny nasjonal havneplan er ønskelig å forsterke regimet med stamnetthavner. Stamnetthavnregimet er på denne bakgrunn under vurdering med særlig vekt på å vurdere om det er behov for justeringer av kriteriene for å kunne defineres som stamnetterminal.

3.7.3.2 Øvrige havner

I den andre enden av skalaen finner vi havner som er integrert i annen kommunal virksomhet, for eksempel som en funksjon i kommunens tekniske etat. I slike havner er godsvolumene ofte så små at de ikke publiseres i offisiell transportstatistikk.[9] Det er derfor vanskelig å gi noen konsis angivelse av hvor mange av landets 275 kystkommuner som har havn og havneaktiviteter, og hva denne faktisk består av. Offisiell havnestatistikk publiseres nå for 71 havner (unntatt Svalbard) som *ikke* har stamnetterminal. Godsmengdene som lastes og losses i disse havnene utgjør 23 prosent av det totale statistikkførte godsvolumet. De 32 havnene med stamnetterminal håndterer altså en vesentlig større andel av godsmengdene enn disse 71 øvrige havnene.

Staten har en rekke steder investert i og utbedret havneinfrastruktur for fiskeflåten, som for eksempel moloer og kaianlegg. Totalt har staten investert i og utbedret infrastruktur i mer enn 750 havner, fra 1800-tallet og frem til i dag. Staten er i dag eier av den infrastrukturen som er finansiert fullt ut med statlige midler. Mange av de om lag 645 statlige fiskerihavneanleggene som i dag er i statens eie har imidlertid liten eller ingen fiskerinæringsaktivitet, og Kystverket er i gang med å avhende anlegg som ikke lenger er knyttet til aktiv næringsvirksomhet. I tillegg til at staten fortsatt investerer i fiskerihavneinfrastruktur, er det etablert en statlig tilskuddsordning for å delfinansiere utbygging av kommunalt eid infrastruktur for fiskeriflåten. Et mål med ordningene er å utvikle havneanleggene som fiskeriflåten benytter og derved sikre bosetting og sysselsetting langs kysten (Meld. St. 22 (2015–2016).

Som en del av regionreformen foreslo regjeringen at statens eierskap til og ansvar for videre utbygging av fiskerihavneanlegg overføres til de nye fylkeskommunene, da dette er næringspolitikk som faller naturlig inn under rollen fylkeskommunen har som samfunnsutvikler (Prop. 84 S (2016–2017) kapittel 10.1.5). Regjeringens forslag fikk tilslutning ved Stortingets behandling, jf. Innst. 385 S (2016–2017). Dette innebærer at den infrastrukturen som i dag er i statlige eie overføres til de nye fylkeskommunene 1. januar 2020. Overføringen av eierskapet til fylkeskommunene innebærer ikke endring av kommunenes ansvar for å forestå den daglige drift og forvaltning av havnen. Endringen vil ikke få betydning for havneinfrastruktur som er kommunalt eid.

3.7.4 Havnetilbudet i Norge

3.7.4.1 Innledning

Begrepet havn anvendes og forstås på ulike måter:

1. Som organisatorisk enhet (for eksempel kommunalt foretak)
2. Som infrastruktur (kai- og terminalanlegg)
3. Som transportknutepunkt (for gods- og passasjerstrømmer)
4. Som geografisk område på land og i sjø

Hvor mange havner vi har i Norge, avhenger derfor av hvilken forståelse av begrepet «havn» som legges til grunn.[10]

De offentlig eide havnene, som alle er kommunale (se nedenfor), er viktige for å opprettholde et infrastruktur- og tjenestetilbud til transportsektoren, men det er også mange private virksomheter som har egne kaianlegg for mottak og utskipning av eget gods. Arbeidsdelingen mellom kommunale og private aktører foregår mellom

- kommunale og private aktører i de offentlige havnene
- kommunale og private havner
- kommunale havner og private industrikaier

3.7.4.2 Kommunale havner

De offentlige norske havnene eies av kommunene – enkeltvis eller i ulike samarbeidskonstellasjoner. Kommunene står i utgangspunktet fritt til å organisere havnedriften slik de finner det mest hensiktsmessig. En rekke organiseringsformer anvendes, noe som fremgår av tabell 3.1. Staten har ikke eierskap i offentlige havner som sådan,

[9] Statistikken publiseres for enkelthavner som håndterer mer enn 10 000 tonn gods årlig.

[10] Kystverkets oversikt over havner etter definisjon 1 har identifisert 96 havneorganisasjoner, Kystverkets pågående kartlegging av kaier/terminaler med observerte godsanløp (definisjon 2) tyder foreløpig på rundt 2000, mens SSBs havnestatistikk (definisjon 3) publiseres for 99 havner på fastlands-Norge i tillegg til 2 på Svalbard.

Tabell 3.1 Organisering av havnene i kystkommunene

Organisasjonsform:	Antall organisasjoner	Antall kommuner
Interkommunale selskaper	11	62
Interkommunale samarbeid iht. kommunelovens § 27	4	27
Vertskommunesamarbeid iht. kommunelovens kap. 5 A	1	2
Kommunale foretak	39	39
Del av kommunens administrasjon	41	41
Ikke oppgitt	112	112
Antall kommuner med dobbelorganisering		8

men er eier av infrastruktur i en rekke havner som betjener fiskeriene, jf. kapittel 3.7.3.2.

De 11 kommunene i det interkommunale samarbeidet Bergen og Omland Havnevesen opprettet høsten 2016 et aksjeselskap som skal erstatte det nåværende samarbeidet etter kommunelovens § 27.

Tabell 3.1 viser at informasjon om organisering av havnevirksomheten i mange kystkommuner er vanskelig tilgjengelig. Den vanligste organisasjonsformen for kommunal havnevirksomhet som ikke er del av interkommunalt samarbeid, er som del av kommunens administrasjon. Interkommunalt selskap er den vanligste interkommunale samarbeidsformen.

En konvensjonell tredeling av de offentlige havnenes funksjoner er:

- Myndighetsutøvelse og tilsynsoppgaver
- Eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning
- Logistikkaktiviteter (skips- og godshåndtering).

Også i de kommunale havnene er det vanlig at en rekke funksjoner utføres av private aktører. En hyppig forekommende arbeidsdeling består i at den kommunale havnen overlater mesteparten av godshåndteringen til private aktører og konsentrerer seg om myndighetsoppgaver, eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling. Det er derfor private terminaloperatører i de fleste havnene. Disse kan være en enhet av store utenlandske foretak, spedisjonsfirmaer med lokal forankring, terminaloperatører eid av rederier eller vareeiere som håndterer eget gods.

Hovedregelen synes å være at den kommunale havnen eier basisinfrastrukturen og gjerne bygningsmasse og havnekraner, hvis slike finnes, mens terminaloperatøren leier seg inn og selv eier mobilt godshåndteringsutstyr, for eksempel trucker. I tillegg til myndighetsoppgaver og eiendomsrelaterte oppgaver tilbyr gjerne den offentlige havneorganisasjonen tjenester som renovasjon, vann- og strømlevering, ytterligere lagringsmuligheter og utleie av maskiner. Slike tjenester kan tilbys i egen regi, i konkurranse med private leverandører, eller som en videreformidling fra lokale, private tilbydere.

Med innføringen av havne- og farvannsloven (2009) ble havnedistriktene opphevet. I sjøen ble kommunens ansvar etter loven utvidet fra det geografisk avgrensede området som utgjorde havnedistriktet til å omfatte hele det kommunale sjøområdet ut til grunnlinjen. Innenfor disse store områdene kan det finnes et stort antall spredt lokaliserte havneterminaler. Dette medfører at lokaliseringen av havnene som organisasjoner, kommunens myndighetsområder og de enkelte terminalenes lokalisering ikke lenger har like stor grad av sammenfall som tidligere.

Det kan illustreres ved at i de 11 samarbeidende kommunene i Bergen og Omland Havn er det 38 ISPS-godkjente havneterminaler. Dette er vist i figur 3.1.[11] Stamnetterminalene Mongstad og Sture ligger begge drøyt 60 km fra den tredje stamnetterminalen i Bergen og Omland havn, Dokken/Nøstet.

[11] The International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code er et tillegg til IMOs SOLAS-konvensjon, der det stilles krav om sikkerhetsforanstaltninger for anløp av skip på mer enn 500 bruttotonn i internasjonal trafikk. Vi har totalt 651 slike havneterminaler i Norge, hvorav 411 drives i privat regi. Antallet ISPS-terminaler har økt med ca. 10 per år de siste årene, og det er i hovedsak private terminaler som øker i antall.

Figur 3.1 ISPS-sikrede terminaler i Bergen og Omland havnedistrikt

3.7.4.3 Private havner og industrihavner

Privat, kommersiell havnedrift er lite fremtredende i Norge, med unntak av forsyningsbasene tilknyttet utvinningsaktivitetene på norsk sokkel. Fra Stavanger til Kirkenes er det elleve slike offshorebaser av varierende størrelse. Tjenestetilbudet ved disse basene inkluderer et bredere spekter av logistikktjenester og støttefunksjoner enn hva en normalt finner i en kommunal havn, og er naturlig nok innrettet mot kunder i offshoremarkedet. Basene er – i varierende grad – spesialiserte industrielle klynger. Lokaliseringen av virksomheter i og i umiddelbar nærhet til havnene er også vanlig i de offentlige havnene, men det særegne med forsyningsbasene er den spesifikke innretningen mot petroleumssektoren. Den spesialiserte skipstrafikken ved basene tyder på at det er liten grad av konkurranse mellom basene og de offentlige havnene om et bredere spekter av vareslag og kunder.

Mange større industrivirksomheter med sjønær lokalisering disponerer egne kaianlegg. En overvekt av ISPS-terminaler er slike private kaianlegg, og hoveddelen av godstrafikk[12] anløper også private kaier. Mange av terminalene med størst godsomslag er private olje-, gass- og tørrbulkterminaler. Ulike industrinæringer, som mineralnæringer, tungindustri, verftsindustri og fiskeindustri, utgjør den største andelen (60 prosent) av de private ISPS-terminalene.

Det store antallet private terminaler og kaianlegg tyder på at det er behov for nærhet mellom virksomhet og håndteringsmuligheter for sjøtransport, der godsvolumene er tilstrekkelig store og lokaliseringsmulighetene er til stede. Private terminaler og kaianlegg drives av virksomheter for å ivareta virksomhetens eget behov for inn- og uttransport relatert til egen virksomhet.

3.7.5 Økonomiske virkemidler for godsoverføring

Regjeringen har etablert flere statlige tilskuddsordninger som direkte eller indirekte bidrar til

[12] Målt i anløpt dødvekttonnasje

godsoverføring fra land til sjø gjennom å styrke sjøtransportens og havnenes konkurransekraft.

Flere støtteordninger for å fremme mer miljøvennlig skipsfart gjennom tilskudd til miljøteknologiske løsninger og mer miljøvennlig drivstoff for skip er allerede etablert. I mai 2017 lanserte regjeringen en ny støtteordning til bygging av flere miljøvennlige skip og ferger som skal bidra til utvikling og innføring av lav- og nullutslippsteknologi i innenriks skipsfart. Videre har Enova opprettet et eget program for støtte til utbygging av landstrøm. Dette vil kunne gjøre havnene mer miljøvennlige og er et utslippsreduserende tiltak.

Det er også etablert flere ordninger som skal bidra til å overføre gods fra vei til sjø. I 2014 ble det etablert en tilskuddsordning for havnesamarbeid. Ordningen skal legge til rette for at sjøtransportens konkurranseevne styrkes ved at havnene etablerer samarbeidsløsninger som skal føre til en samlet sett mer effektiv ressursutnyttelse. I februar 2017 ble en tilskuddsordning for godoverføring iverksatt. Prosjektene som er aktuelle for tilskudd må vise til samfunnsmessige gevinster ved transport av gods på sjø fremfor vei, og videre må prosjektet være avhengig av støtte for å kunne gjennomføres og kunne være levedyktig etter støtteperioden. Etter første søknadsrunde har seks prosjekter fått støtte. Kystverket har beregnet at i løpet av støtteperioden på tre år vil disse prosjektene kunne bidra til å flytte 2,7 millioner tonn gods fra vei til sjø. Dette betyr at det norske veinettet og miljøet årlig spares for om lag 22 500 lastebiltransporter, hver på 17 tonn, på en strekning tilsvarende Trondheim-Oslo, noe som tilsvarer 60 slike lastebiltransporter hver dag.

En tilskuddsordning for havneinvesteringer er også under utarbeidelse. Ordningen skal bidra til å styrke sjøtransporten ved å gi tilskudd til investeringer i havner for å støtte opp under utvikling av effektive og miljøvennlige havner.

Ved etablering av statlige tilskuddsordninger må EØS-avtalens regler om offentlig støtte overholdes. Reglene setter grenser for mulighetene offentlige støttegivere har til å gi offentlig støtte. Formålet med støttereglene er å legge til rette for konkurranse på like vilkår i det indre markedet, og å sikre en effektiv bruk av begrensede offentlige ressurser. EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet (se nærmere under punkt 4.3.2.2)

En havn tilbyr tjenester i et marked, det vil si økonomisk aktivitet, og er således et foretak i statsstøtterettslig forstand. Noen aktiviteter er imidlertid ikke-økonomiske og faller utenfor regelverket, for eksempel offentlige myndighetsoppgaver. Bygging, oppgradering og vedlikehold av tilknytningsinfrastruktur (vei, bane, farled etc.) utenfor havneområdet som er allment tilgjengelig, vil normalt ikke utgjøre statsstøtte. Det kan videre nevnes at støttetiltak som kun har lokal effekt og dermed ikke oppfyller kravet til samhandelspåvirkning ikke er statsstøtte. Dette vil gjelde for små havner som hovedsakelig betjener lokale brukere og der det er liten effekt på grenseoverskridende investeringer.

Dersom tiltaket defineres som statsstøtte er det imidlertid gitt en rekke unntak fra det generelle forbudet gjennom ulike regelverk som setter betingelser for når ulike støttetiltak kan være forenlig med EØS-avtalen. Det vises her bla. til at støtte kan gis etter reglene om det alminnelige gruppeunntaket, regelverket om bagatellmessig støtte og reglene om tjenester av allmenn økonomisk betydning. Dersom ingen av de nevnte mulighetene er aktuelle kan støttegiver notifisere støtten til EFTAs overvåkningsorgan ESA.[13] En slik notifisering må være i tråd med de relevante retningslinjene fra ESA. Dersom det ikke finnes retningslinjer på området må en nødvendighets- og proporsjonalitetsvurdering i tråd med EØS-avtalen artikkel 61 (3) ligge til grunn for notifiseringen.

For sjøtransport og havner er det særlig ESAs maritime retningslinjer, og den nylige innlemmelsen av havner i det alminnelige gruppeunntaket, som kan være aktuelle grunnlag for statlige støtteordninger.

---

[13] EFTA Surveillance Authority (ESA)

Kapittel 4
Nasjonalt og internasjonalt regelverk

4.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en kortfattet omtale av havne- og farvannsloven (2009). Videre redegjøres det for de mest relevante, nasjonale regelverk som har grenseflater til havne- og farvannsloven og internasjonalt regelverk av betydning for sjøtransport, annen bruk av farvannet og havnevirksomhet.

4.2 Nasjonalt regelverk

4.2.1 Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannsloven (2009) trådte i kraft 1. januar 2010, og erstattet havne- og farvannsloven (1984). Hovedmålsettingen med loven var å etablere et juridisk rammeverk som bidrar til at havnene utvikles til logistikknutepunkt, og til effektiv og trygg sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurransen med andre transportformer.

Havne- og farvannsloven er en særlov om havnevirksomhet, farvannsforvaltning og sikkerhet og framkommelighet i alle sjøområder ut til territorialgrensen. Loven er også gjort gjeldende med enkelte tilpasninger på Svalbard, og noen bestemmelser er gjort gjeldende i Norges økonomiske sone. For elver og innsjøer kommer loven til anvendelse i utgangspunktet kun så langt disse er farbare med fartøy fra sjøen. Loven er en rammelov, og store deler av reguleringen skjer derfor gjennom forskrifter gitt med hjemmel i loven.

Loven må ses i sammenheng med annen lovgivning som har betydning for organisering av havnevirksomhet. Videre stiller flere lover og forskrifter krav til ulike sider ved den virksomhet som foregår i havnen, blant annet av hensyn til helse, miljø og sikkerhet.

Havne- og farvannslovens regler om farvannsforvaltning og sjøsikkerhet må ses i sammenheng med annet regelverk som regulerer planlegging og gjennomføring av tiltak i sjø, samt regelverk som skal bidra til sjøsikkerhet og ivaretakelse av miljøet.

Loven inneholder bestemmelser som tar sikte på å bidra til sikkerhet i farvannet og farledene ved for eksempel trafikkreguleringer, regler om plikt til å melde om farer og regler som stiller krav til navigasjonsinnretninger. I tillegg gis det regler som skal sikre kontroll med hvilke tiltak, både i sjøen og på land, som settes i verk og som vil kunne påvirke forholdene i farvannet. Loven inneholder også regler om tiltak ved ulykker og andre hendelser som kan medføre skade eller utgjøre fare for sikker ferdsel eller fremkommelighet i farvannet.

Videre inneholder loven bestemmelser som gjelder generelt for alle havner, både kommunale og private. Dette omfatter bestemmelser om adgang for fartøy til å benytte havn, drift og vedlikehold av havn[1], bruk av havn og sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler. Loven inneholder regler om de kommunale havnenes organisering og økonomiforvaltning, herunder særskilte regler knyttet til disponering av havnekapitalen.

Forvaltningsansvar og myndighet etter loven er fordelt mellom stat og kommune. Hovedregelen er at staten har det overordnede forvaltningsansvar og myndighet etter havne- og farvannsloven. Kommunen har forvaltningsansvar og myndighet i samme området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, det vil si ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, med unntak av hovedled og biled, som staten har ansvar for.

Fylkeskommunen er verken gitt ansvar eller myndighet i medhold av havne- og farvannsloven. Utvalget vil likevel vise til at det er et nært samarbeid på regionalt nivå mellom Kystverket og fylkeskommunen når det gjelder behandlingen av søknader om etablering av akvakulturanlegg, transportplanlegging og i arbeidet med reguleringsplaner.

---

[1] Loven har egne regler for drift av havn med persontrafikk.

Figur 4.1 Planområde for Longyearbyen, jf. vedlegg til forskrift 28. juni 2002 nr. 650 om konsekvensutredninger og avgrensning av planområdene på Svalbard

Havne- og farvannslovens anvendelse på Svalbard

Det følger av Svalbardloven (1925) § 2 at lovgivningen om privatrett, strafferett og rettspleien gjelder for Svalbard hvis ikke annet er bestemt. Annen lovgivning, som i praksis omtales som offentligrettslige regler, må fastsettes særskilt. Ved vurderingen av om et regelverk av offentligrettslig karakter skal gjøres gjeldende for Svalbard, må det tas stilling til om loven passer for Svalbard, og om det er behov for stedlige tilpasninger.

Havne- og farvannsloven (2009) får anvendelse på Svalbard og Jan Mayen «i den utstrekning Kongen bestemmer», jf. § 2 annet ledd. Kongen kan ifølge samme bestemmelse gjøre unntak fra loven og fastsette slike særlige regler som de stedlige forholdene tilsier. I medhold av denne bestemmelsen er havne- og farvannsloven gitt anvendelse på Svalbard ved svalbardforskriften (2009).

Forskriftene som er gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven er gjort gjeldende på Svalbard med de unntak som fremgår av svalbardforskriften § 1 annet ledd bokstav a) til h). Ytterligere tilpasninger til de stedlige forholdene på Svalbard fremgår av svalbardforskriften § 2, hvor det er gitt tilpasninger i enkelte forskrifter. Det er videre gitt særbestemmelser for Svalbard direkte i svalbardforskriften, blant annet om havnesikring, posisjonsrapportering og trafikkreguleringer.

Hovedregelen er at staten har det overordnede forvaltningsansvar og myndighet etter havne- og farvannsloven på Svalbard. Longyearbyen lokalstyre har samme ansvar og myndighet innenfor Longyearbyen arealplanområde som kommunene har etter havne- og farvannsloven på fastlandet. Med «Longyearbyen arealplanområde» menes det planområdet som er fastsatt i forskrift om konsekvensutredninger og avgrensing av planområdene for Svalbard (2002), gitt med hjemmel i svalbardmiljøloven § 47. Planområdet omfatter hele Adventfjorden.

4.2.2 Losloven

Lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen (losloven) trådte i kraft 1. januar 2015, og har som for-

mål å trygge ferdselen på sjøen ved å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse om bord på fartøy i norske farvann. Loven regulerer blant annet plikt til å bruke los, organisering av lostjenesten, krav til losen og skipsførers og losens plikter ved losing. Videre reguleres utstedelse av farledsbevis. Lostjenesten finansieres i hovedsak gjennom brukerbetaling, og losloven regulerer betaling av losavgifter.

Loven er i stor grad en rammelov, og vesentlige deler av de materielle bestemmelsene fremkommer av lospliktforskriften (2014). Blant annet regulerer forskriften hvilke fartøy som er lospliktige, og i hvilke geografiske områder losplikten gjelder.

Losloven er gjort gjeldende for Svalbard med stedlige tilpasninger i forskrift om lostjenesten på Svalbard (2012).

4.2.3 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven ble vedtatt 27. juni 2008 (plandelen) og 8. mai 2009 (byggesaksdelen). Hovedformålet med loven er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Plandelen regulerer prosessen ved utarbeidelse av planer og gir rett og plikt til medvirkning for berørte interesser og myndigheter. Byggesaksdelen regulerer søknadsplikt ved og prosess for iverksetting av de tiltak som faller inn under loven, og regulerer blant annet tilknytning til infrastruktur og krav til tiltaket og byggetomt.

Havne- og farvannsloven (2009) har flere berøringspunkter med plan- og bygningsloven. Blant annet er virkeområdet for kommunens ansvars- og myndighetsområde etter havne- og farvannsloven tilsvarende kommunens planområde etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som kan påvirke sikkerhet eller fremkommelighet i sjø krever tillatelse etter havne- og farvannsloven. Slike tillatelser kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven uten at det foreligger dispensasjon fra planmyndigheten. Dette innebærer at manglende dispensasjon fra slik arealplan må føre til avslag på søknad om tillatelse til tiltak etter havne- og farvannsloven kapittel 4.

Staten ved Kystverket har rett og plikt til å uttale seg når planforslag etter plan- og bygningsloven sendes på høring. Formålet med planmedvirkningen er å fremme de interessene Kystverket er satt til å ivareta: sikker ferdsel og fremkommelighet for sjøtransporten, sikre tilstrekkelige og nødvendige arealer i havnene, ivareta behovet for nødvendige navigasjonsinstallasjoner i arealplanleggingen m.m. I tillegg er Kystverket tillagt innsigelsesmyndighet på sitt saksområde, og har dermed ansvar for å fremme innsigelser i saker der kommunens planforslag kan komme i konflikt med de interesser som Kystverket skal ivareta.

4.2.4 Skipssikkerhetsloven

Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) regulerer prosjektering, bygging, utrustning, bemanning og drift av skip. Lovens formål er å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn, jf. § 1. Loven gjelder for norske skip uansett hvor de befinner seg, og – med de begrensninger som følger av folkeretten – for utenlandske skip som befinner seg i norsk territorialfarvann, økonomisk sone og på kontinentalsokkelen. Rederiet er det sentrale pliktsubjektet. Myndighetenes oppgave er å føre tilsyn med at fastsatte krav følges.

Skipssikkerhetsloven har blant annet regler om teknisk og operativ sikkerhet, personlig sikkerhet, miljømessig sikkerhet og sikkerhets- og terrorberedskap. Sjøfartsdirektoratet er delegert myndighet til å fastsette en rekke forskrifter på sitt ansvarsområde. Enkelte forskrifter er gitt med hjemmel både i skipssikkerhetsloven og havne- og farvannsloven, som for eksempel forskrift om lasting og lossing av bulkskip (2003). Videre er det i medhold av skipssikkerhetsloven gitt forskrifter om sikkerhets- og terrorberedskap om bord på skip, på tilsvarende måte som det i medhold av havne- og farvannsloven er gitt forskrifter om sikring av havner og havneanlegg.

Skipssikkerhetsloven gir regler om skips miljømessige sikkerhet, eksempelvis er det gitt forskrift med bestemmelser om blant annet hindring av akutt forurensning og driftsutslipp, herunder utslipp til luft, fra skip og om skips plikt til å levere avfall i havn.

Med hjemmel i skipssikkerhetsloven er det også gitt forskrift som gjennomfører de internasjonale sjøveisreglene i norsk rett. Dette er bestemmelser om hvordan fartøy skal navigere og manøvrere for å unngå sammenstøt. Sjøtrafikkforskriften, som er gitt i medhold av havne- og farvannsloven og som regulerer fartøyers bruk av bestemte farvann, må ta hensyn til og ses i sammenheng med sjøveisreglene.

4.2.5 Skipsarbeidsloven

Lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven) er en arbeidsmiljølov for skipsfarten og får anvendelse for arbeidstakere som arbeider om bord på norske skip. Loven skal sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet til sjøs. Videre skal loven sammen med skipssikkerhetsloven sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø. Skipsarbeidsloven må sees i sammenheng med skipssikkerhetsloven da disse lovene samlet regulerer arbeidslivet til sjøs. Loven gjelder ikke for den som arbeider på skipet mens det ligger i havn eller for loser. For disse gruppene gjelder henholdsvis arbeidsmiljøloven (2005) og statsansattloven (2017) og losloven (2014).

4.2.6 Forurensningsloven

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) forvaltes av Klima- og miljødepartementet. Samferdselsdepartementet har ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning, og flere av forurensningslovens regler er delegert til Samferdselsdepartementet, og videre til Kystverket.

Lovens formål er å verne det ytre miljø mot forurensning. Dette omfatter både eksisterende forurensning og forurensning som kan oppstå i fremtiden. Loven skal videre bidra til avfallsreduksjon og stiller krav til avfallshåndtering. Hovedregelen er at det er forbudt å forurense med mindre det foreligger særskilt hjemmel til det. Forurensningsloven bygger på det internasjonalt anerkjente prinsippet om at forurenser skal betale. Hvis forurensning inntreffer, skal den ansvarlige sørge for begrensende og reparerende tiltak, og står ansvarlig for kostnader forbundet med dette.

Havnene må følge de krav som stilles i eller i medhold av forurensningsloven, blant annet krav til utslipp, avfallshåndtering og, ved terrenginngrep hvor havnen er den ansvarlige, krav til tiltak mot forurenset grunn og sedimenter. Videre kan forurensningslovens regler om grenseverdier for luftforurensning få betydning for mottaksplikten i havn.

Forurensningslovens regler om beredskap mot akutt forurensning pålegger kommunen en subsidiær tiltaksplikt dersom akutt forurensning inntreffer og forurenser ikke er i stand til å håndtere forurensningen. Staten vil kunne yte nødvendig bistand i slike tilfeller, og ved større hendelser kan staten helt eller delvis overta ledelsen av aksjonen. Kostnadene ved aksjonene kan kreves refundert fra ansvarlig forurenser i tråd med hovedprinsippet i loven.

Forurensningslovens regler om tiltaksplikt og kostnadsansvar har tilgrensende og parallelle reguleringer i havne- og farvannsloven (2009) kapittel fem om tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet. Forurensningsloven gjelder for situasjoner hvor vrak eller andre gjenstander innebærer forurensning eller er skjemmende, mens havne- og farvannsloven retter seg mot navigasjonshindringer og sikkerhet i farvannet.

4.2.7 Svalbardmiljøloven

Lov av 25. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) regulerer områdevern, naturinngrep og ferdsel, vern av kulturminner, arealplanlegging i bosetningene, lokal forurensning og avfall, samt jakt og fiske på Svalbard. Loven har som formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner.

For havne- og farvannsloven (2009) får svalbardmiljøloven betydning for ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Longyearbyen lokalstyre og staten, jf. omtale i 4.2.1.

Svalbardmiljøloven inneholder blant annet regler om motorferdsel i vassdrag og sjø, og den stiller krav om tillatelse for motorferdsel i vassdrag. All ferdsel på Svalbard, herunder motorferdsel til sjøs, skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker og dyreliv.

Motorferdsel med vannscooter på Svalbard er forbudt. Havne- og farvannsloven har ikke et tilsvarende, generelt forbud mot ferdsel med vannscooter langs fastlandskysten.

Sysselmannen har fått delegert myndighet til å gi forskrifter om motorferdsel til sjøs, herunder fastsette seilingsleder, innføre ferdselsforbud i deler av farvannet, innføre fartsbegrensninger og gi bestemmelser om oppankring og ilandstigning. Tilsvarende gir havne- og farvannsloven hjemmel til å regulere trafikk, gi forskrift om orden i havn og farvann og bruk av havn og farvann.

Svalbardmiljøloven inneholder regler om forurensning og avfall, og den stiller blant annet krav om beredskap og aksjonsplikt for den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning. Bestemmelsene om forurensning og avfall i svalbardmiljøloven har paralleller til forurensningsloven, som ikke gjelder på Svalbard.

Svalbardmiljøloven regulerer også områdevern, som kan få betydning for havne- og farvannsloven fordi vernebestemmelsene kan begrense hvilken aktivitet som kan gjennomføres i de aktuelle farvann. Dette gjelder også aktivitet som ellers ville vært tillatt etter havne- og farvannsloven.

4.2.8 Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) trådte i kraft 1. juli 2009. Loven har som formål at naturen skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern. Loven inneholder blant annet sektorovergripende prinsipper om krav til kunnskapsgrunnlaget, et førevar-prinsipp, prinsipp om økosystemtilnærming og samlet belastning og prinsipp om at tiltakshaver betaler og at en skal ta utgangspunkt i miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og vurderingene av prinsippene skal synliggjøres, også ved utøving av myndighet etter havne- og farvannsloven.

Naturmangfoldloven har bestemmelser om prioriterte arter, utvalgte naturtyper og områdevern som kan begrense ferdsel og annen bruk av farvannet, som ellers ville vært tillatt etter havne- og farvannsloven.

4.2.9 Klimaloven

Lov 16. juni 2017 trådte i kraft 1. januar 2018, og lovfester Norges klimamål for 2030 og 2050. Norge skal ifølge loven redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990. For 2050 skal målet være en reduksjon av klimagassutslippene med 80 til 95 prosent i forhold til 1990. Loven er forpliktende for regjering og storting. Den etablerer ikke rettigheter eller plikter for borgerne som kan håndheves ved søksmål for domstolene.

4.2.10 Arbeidsmiljøloven

Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) har blant annet som formål å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.

Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter kommer til anvendelse ved drift av havner. For arbeidstakere som arbeider om bord på norske skip gjelder skipsarbeidsloven, og ikke arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 nr. 2 bokstav a.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med og vurderer om hensynet til sikkerhet for liv, helse og miljø for arbeidstakere blir ivaretatt. Dette omfatter også arbeidstakere i havn.

4.2.11 Sjøloven

Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) regulerer først og fremst privatrettslige spørsmål knyttet til skip og transport av personer og gods med skip. Loven inneholder også reguleringer av sikkerhet knyttet til skip, blant annet om skipsførers ansvar for skipets sjødyktighet og navigering.

Sjøloven har regler om blant annet registrering, pant og arrest i skip. Sjøpanterett har etter loven fortrinnsrett foran alle andre heftelser i skipet. Eksempler på krav som kan sikres ved sjøpanterett i skipet, er anløpsavgift til kommuner, kystavgift, sikkerhetsavgift og losavgifter til staten. Det samme gjelder krav på erstatning for fjerning av vrak.

Sjøloven har videre bestemmelser om rederiets og skipsførers ansvar for skipets sjødyktighet, navigering, alkoholpåvirkning og pliktmessig avhold. Sjøloven regulerer også erstatningsansvar, rett til ansvarsbegrensning og forsikringsplikt.

Loven regulerer fraktavtaler, og den gjennomfører EUs regelverk om passasjerenes rettigheter ved sjøreiser og reiser på indre vannveier.[2] Blant annet er EUs krav om at terminaloperatør plikter å fastsette ikke-diskriminerende tilgangsvilkår for transport av personer med funksjonshemming og nedsatt bevegelsesevne og å yte assistanse ved ombordstigning og landgang, implementert i sjøloven.

Sjøloven har regler om sjøulykker og har blant annet bestemmelser om berging og undersøkelser av sjøulykker.

4.3 Internasjonalt regelverk

4.3.1 Folkerettslige konvensjoner

FNs havrettskonvensjon setter de viktigste folkerettslige rammene for regulering av sjøtransport og farvann. Havrettskonvensjonen regulerer sta-

[2] Jf. Europaparlamentets og rådets forordning (EF) nr. 1177/2010

tenes rettigheter og plikter i havområdene, luftrommet over disse, havbunnen og dens undergrunn. Konvensjonen gir regler om blant annet fiske og fangst, skipsfart, oljevirksomhet, miljøvern, vitenskapelig havforskning og teknologioverføring, og den har regler om tvisteløsningssystemer. Havrettskonvensjonen har regler om grensene på kyststatenes sjøterritorium, og den presiserer retten til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. Konvensjonen er i stor grad ansett å gi uttrykk for internasjonal sedvanerett.

I havretten er det særlig to prinsipper som står mot hverandre: havets frihet og retten til uskyldig gjennomfart versus kyststatens jurisdiksjon. Havretten gir således Norge som kyststat både rettigheter og plikter knyttet til forvaltning av våre farvann. Havretten og flaggstatsprinsippet er utgangspunktet for utviklingen av regelverket i FNs sjøfartsorganisasjon IMO[3].

SOLAS-konvensjonen (1974) stiller i hovedsak krav til skipenes konstruksjon og utrustning. Den har i tillegg bestemmelser om sjøtrafikksentraler, navigasjonshjelpemidler, kommunikasjon, AIS og sporingssystemer, samt bestemmelser om sikring av skip og havn. I tillegg er det i IMO utarbeidet en rekke ansvarskonvensjoner som er grunnlaget for sjølovens erstatningsregler knyttet til maritime ulykker og hendelser.

STCW-konvensjonen[4] stiller kvalifikasjonskrav for sjøfolk, og inneholder regler om opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk. Konvensjonen har også regler om flaggstatenes utdanning av sjøfolk, herunder navigatører.

4.3.2 EØS-regler

4.3.2.1 Havneforordningen

Forordning (EU) 2017/352 (heretter havneforordningen) fastsetter et rammeverk for levering av havnetjenester og gir felles regler om finansiell gjennomsiktighet for havner. Forordningen er markert som EØS-relevant, og må inntas som sådan i norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 (a).

Forordningen har som formål å legge til rette for markedsadgang i havner for leverandører av havnetjenester og å etablere finansiell transparens og autonomi i havner. Dette skal bidra til økt kvalitet og effektivitet i havnetjenester og legge til rette for investeringer i havner, og dermed redusere kostnader for transportbrukere og fremme nærskipsfart.

Havneforordningen gjelder som utgangspunkt for havner i det transeuropeiske transportnettet (TEN-T).[5] I Norge omfatter dette 16 havner.[6] Den enkelte medlemsstat kan velge å gi forordningen anvendelse også for andre sjøhavner, jf. forordningens art. 1(6).

Forordningens kapittel II inneholder bestemmelser som skal sikre leverandører av havnetjenester markedsadgang på gjennomsiktige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Kapittelet gjelder for bunkring, fortøyning, mottak av avfall og buksering, men ikke for godshåndtering, passasjertjenester og losing, jf. artiklene 1 (2) og 10. Havnen selv, eller en selvstendig juridisk enhet som den kontrollerer (intern operatør), kan levere en havnetjeneste, forutsatt at hensynet til likebehandling og konkurranse ivaretas. Havnen (eller kompetent myndighet) har adgang til å begrense antall tjenesteleverandører i en havn blant annet av hensyn til begrensede arealer, sikkerhet, havneinfrastrukturens karakter mv. Forordningen åpner også for at medlemsstatene kan beslutte at havner som ikke oppfyller godsomslagskriteriet i TEN-T-forordningen[7] skal kunne begrense antall leverandører for en bestemt havnetjeneste.

I kapittel III er det gitt bestemmelser som skal bidra til finansiell gjennomsiktighet og autonomi i havner. Artikkel 11 har bestemmelser om at de finansielle forhold mellom offentlige myndigheter og havn som mottar offentlige midler skal framgå på en gjennomsiktig måte i havnens regnskap.

Forordningen har også regler om vederlag for havnetjenester, og om vederlag for bruk av infrastruktur. Det stilles krav om at vederlagene skal være transparente, og tjenesteleverandøren og havnen pålegges å sørge for at havnetjeneste- og infrastrukturvederlag er identifiserbare.

I artikkel 12 er det krav om at havnetjenestevederlag i havner med begrenset konkurranse om ytelse av havnetjenester skal fastsettes på transparent, objektiv og ikke-diskriminerende måte og stå i forhold til tjenestens kostnad.

Struktur og nivå for infrastrukturvederlagene må være i samsvar med konkurransereglene og skal fastsettes i henhold til havnens kommersielle

[3] International Maritime Organization

[4] Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping (1978)

[5] Jf. vedlegg II til Europaparlamentets og rådsforordning (EU) 1315/2013, jf. artikkel 1 (4)

[6] Moss, Oslo, Tønsberg, Larvik, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Karmsund, Bergen, Molde, Kristiansund, Trondheim, Mo i Rana, Narvik, Hammerfest og Kirkenes.

[7] EU Forordning 1315/2013 artikkel 20 (2) b

strategi og investeringsplaner. Infrastrukturvederlagene kan differensieres, men differensieringskriteriene skal være transparente, objektive og ikke-diskriminerende, samt være i samsvar med konkurranse- og statsstøttereglene. Havnen skal sørge for at havnebrukerne blir informert om havneinfrastrukturvederlagene og om endringer i disse minst to måneder før de iverksettes. Forordningen er ikke til hinder for individuelle rabattavtaler.

Kapittel IV inneholder generelle bestemmelser. Havnene skal, i samsvar med nasjonal rett, konsultere havnebrukerne om sin vederlagspolitikk, samt om koordinering av havnetjenester, tiltak for å bedre infrastrukturtilknytning, effektivitet i administrative prosedyrer, miljøforhold mv. Havnetjenesteleverandører skal gjøre informasjon om vederlagenes oppbygging og nivå tilgjengelig for brukerne.

Medlemsstatene skal sørge for en effektiv klagemekanisme. Klagemyndigheten skal være uavhengig av eieren av havnen. Medlemsstatene skal fastsette sanksjoner for overtredelse av forordningen, og treffe nødvendige tiltak for å sikre gjennomføringen av sanksjonene.

Havneforordningens betydning for havne- og farvannsloven omtales nærmere under kapittel 9.4 om organisering av havner, kapittel 9.6 om regulering av kommunale havners kapitalforvaltning og under kapittel 9.7 om betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur.

4.3.2.2 EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Rettslig utgangspunkt

Det fremgår av utvalgets mandat pkt. 3.4 at utvalgets forslag til regulering av kommunal havnevirksomhet og kapitalen i kommunale havner må være i tråd med generelle rammebetingelser for kommunal næringsvirksomhet, herunder statsstøtte- og konkurranseregelverket.

EØS-avtalens regler om offentlig støtte setter grenser for muligheten medlemsstater har til å gi støtte til næringsvirksomhet. Statsstøttebegrepet, slik dette er definert i artikkel 107(1) i traktaten om Den europeiske unions virkemåte og EØS-avtalen artikkel 61(1), omfatter støtte i enhver form som kommer fra offentlige kilder.

Støttekriteriene i EØS-avtalen

I henhold til EØS-avtalen artikkel 61 (1) skal «[m]ed de unntak som er fastsatt i denne avtale, […] støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Etter bestemmelsen må samtlige av følgende kriterier være oppfylt for at et tiltak skal anses som offentlig støtte:

1. Støtten eller tiltaket må innebære en form for fordel for mottakeren (fordelskriteriet).
2. Støtten eller tiltaket må være gitt av medlemsstatene eller av statsmidler (statsmidler).
3. Mottaker må være å anse som et foretak (foretakskriteriet).
4. Støtten eller tiltaket må begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet).
5. Støtten eller tiltaket må være egnet til å vri konkurransen eller påvirke samhandelen innenfor EØS-området (konkurransevridnings- og samhandelskriteriet).

Fordelskriteriet

Fordelskriteriet er oppfylt dersom tiltaket innebærer en økonomisk fordel som mottakeren ikke ville oppnådd under normale, markedsmessige vilkår.[8] Dette omfatter ikke bare rene subsidier i tradisjonell forstand, men enhver fordel som har de samme økonomiske effektene som rene pengeoverføringer. Fordelskriteriet vil ikke være oppfylt dersom det er kommersiell balanse mellom det offentliges ytelse og mottakers motytelse. For å ta stilling til om det er balanse mellom ytelsene, er det i teori og praksis oppstilt en såkalt «markedsinvestortest». Dette innebærer at de offentliges disposisjoner sammenlignes med hvordan en privat, rasjonell investor ville disponert i tilsvarende situasjon.

Statsmidler

Artikkel 61 (1) omtaler støtte gitt med statsmidler, men også støtte gitt av kommuner og andre offentlige organer er omfattet av bestemmelsen.[9] I tillegg kan støtte gitt av foretak som er offentlig eid eller kontrollert omfattes.[10]

---

8 EU domstolens dom av 11. juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, premiss 60, EU domstolens dom av 29. april 1999, Spania mot Kommisjonen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, premiss 41.

9 EU domstolens dom av 12. desember 1996, Air France mot Kommisjonen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, premiss 56.

Foretakskriteriet

Begrepet foretak benyttes om enhver enhet som utøver virksomhet av handelsmessig eller økonomisk art.[11] I praksis har økonomisk aktivitet omfattet enhver virksomhet som består av å tilby varer og tjenester i et marked. Det må her trekkes et skille til kommunens myndighetsutøvelse. Støtterettslige utfordringer kan oppstå i de tilfeller et organ driver både konkurranseutsatt virksomhet og myndighetsutøvelse.

Selektivitetskriteriet

Selektivitetskriteriet er oppfylt dersom tiltaket favoriserer enkelte foretak eller vare- og tjenestegrener. I utgangspunktet faller generelle økonomiske tiltak som kommer all næringsvirksomhet til gode utenfor, eksempelvis utbygging av generell infrastruktur til bruk for allmennheten. Tiltak som tilsynelatende er generelle i sin form, vil imidlertid kunne anses som selektive dersom de i praksis retter seg mot en bestemt avgrenset målgruppe.[12]

Konkurransevridnings- og samhandelskriteriet

For at et offentlig tiltak skal være forbudt, må det kunne påvirke konkurransen og samhandelen. I praksis vurderes ofte disse to kriteriene samlet.

Et tiltak anses for å vri eller true med å vri konkurransen, hvis det er sannsynlig at den vil forbedre mottakerens stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheter. I praksis betyr det at konkurransen generelt anses for å bli vridd dersom en stat tildeler en økonomisk fordel til en virksomhet i en liberalisert sektor hvor det er eller kunne vært konkurranse.[13] At støtten er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemottakende virksomhet er av beskjeden størrelse, utelukker ikke at samhandelen mellom medlemsstatene kan bli påvirket.[14]

Kommisjonen har i en rekke avgjørelser kommet til at tiltak som kun hadde rent lokale virkninger, ikke påvirket samhandelen mellom medlemsstatene. I disse sakene fastslo Kommisjonen at støttemottakeren leverte varer eller tjenesteytelser i et begrenset område i en medlemsstat, og at det var usannsynlig at støttemottakeren ville tiltrekke kunder fra andre medlemsstater, og at tiltaket kun ville ha en marginal innvirkning på grenseoverskridende investeringer eller etableringer. Det vises her til flere avgjørelser i støttesaker hvor små havner ikke har oppfylt samhandelkriteriet.[15]

---

10 EU domstolens dom av 22. mars 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, premiss 21.

11 EU domstolens dom av 12. september 2000, Pavlov m.fl., forenede sager C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, premiss 74. EU domstolens dom av 10. januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, premiss 107.

12 EU domstolens dom av 29. juni 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, premiss 27, Rettens dom av 6. mars 2002, Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommisjonen, forente saker T-127/99, T-129/99 og T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, premiss 149.

13 EU domstolens dom av 15. juni 2000, Alzetta, forenete saker T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151 premiss 141-147, EU domstolens dom av 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

14 EU domstolens dom av 29. september 2000, Confederación Espanola de Transporte de Mercancías mod Kommissionen, T-55/99, ECLI:EU: T:2000:223, premiss 89, Domstolens dom av 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, premiss 81.

15 Se for eksempel Kommisjonens avgjørelse i statsstøttesak SA.39403 – Nederland - Investering i Lauwersoog havn (EUT C 259 av 7.8.2015, s. 4), SA.42219 – Tyskland – Moderniseringen av Schuhmacher-kaj i Maasholm havn (EUT C 426 av 18.12.2015, s. 5).

Kapittel 5
Nordisk rett

5.1 Innledning

Ifølge pkt. 2 i utvalgets mandat skal det gis oversikt over havne- og farvannslovgivningen i land som har sammenlignbare forhold som Norge. Utvalget skal se hen til slik regulering i den grad det vurderes som hensiktsmessig.

Kapittel 5 gir en kort oversikt over havne- og farvannslovgivningen i Sverige, Danmark, Finland og Island. I den grad reguleringen anses som relevant for norske forhold, vil den omtales nærmere i de enkelte kapitler i utredningens del 2.

5.2 Sverige

5.2.1 Havner

I svensk rett er det krav om tillatelse fra Sjöfartsverket til etablering av «allmän hamn» dersom havnen er av vesentlig betydning for den allmenne samferdselen jf. lag (1983:293) §1.[1] Begrepet er ikke definert i lov, men en «allmän hamn» forutsettes i forarbeidene[2] å være havner som er åpen for allmenn trafikk. Etter *lag (1983:293)* § 2 skal en allmenn havn helt eller delvis legges ned dersom den ikke lenger behøves, eller ikke drives slik at formålet med havnen ivaretas.

Drift og forvaltning av havner reguleres gjennom *kommunallagen*[3] og den alminnelige selskapslovgivning, og ikke særskilt i en egen havnelov. Utviklingen går i retning av at flere havner skiller eierskap og havnedrift i to adskilte virksomheter.

Det er ca. 50 offentlige havner i Sverige, hvorav syv er organisert som en del av den kommunale administrasjonen. De øvrige er organisert som aksjeselskap, helt eller delvis eid av kommunen. Havnens virksomhet finansieres gjennom vederlag for tjenester og avgifter fra fartøy som anløper eller seiler gjennom havnens sjøområde.

5.2.2 Farvann

Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn gjelder også for farleder. En «allmän farled» er definert som en farled som er betegnet som det, og som er fastsatt i Sjöfartsverkets kunngjøring om *allmänna farleder och allmänna hamner (SJÖFS 1988:5*[4]*)*. En allmenn farled kan etableres dersom farleden har vesentlig betydning for allmenn transport, fiskerinæringen eller for fritidsbåttrafikken, og det er nødvendig av hensyn til sikkerheten i farleden. Den ansvarlige for en farled har rett til å utføre «vattenverksamhet» som omfatter rett til å oppføre anlegg og andre tiltak uavhengig av eiendomsforholdene. Sjöfartsverket har ansvaret for farledene, mens Transportstyrelsen har myndighet til å regulere og kontrollere infrastrukturen i farvannet med hensyn til sikkerhet, tilgjengelighet, miljø og helse.[5] Tiltak som kan påvirke sjøveis ferdsel skal planlegges i samarbeid med Transportstyrelsen og for øvrig vurderes i tråd med miljølovgivningen.[6]

5.3 Danmark

5.3.1 Havner

I Danmark reguleres havnene i lov om havne. Loven trådte i kraft 11. mars 2009 og ble revidert 27. mars 2012.[7]

Lov om havne er en rammelov, som i tillegg til å inneholde regler om anlegg og vedlikehold av

---

1 Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn § 1.

2 SOU 1943:32 Betänkande med förslag till hamnförordning og i Prop 1981/82:130 om ny vattenlag.

3 Kommunallag (1991:900)

4 http://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/SiteCollectionDocuments/Sv/djur-och-natur/motortrafik-i-naturen/Vattenskoter/Sjofartsverket_forfattning_1988_5.pdf

5 https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Sjotrafik-och-farleder/

6 https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Sjotrafik-och-farleder/Planering-till-havs/

7 Bekendtgørelse af lov om havne

havner, mottaksplikt for skip, sikring av havnene og ordensregler for havnen, regulerer organiseringen av havnene og hvilke aktiviteter havnene kan utføre.

Danske havner kan etter loven organiseres som statshavn, som kommunal havn, som kommunal selvstyrehavn, som helt eller delvis kommunalt eid aksjeselskap eller som privat havn. Alle havner kan forestå drift og etablering av havneinfrastruktur og utleie av arealer og eksisterende bygninger i havnen på markedsvilkår. Videre kan alle havner, gjennom et utskilt selvstendig selskap med begrenset ansvar, erverve arealer i begrenset avstand fra havnen og yte tjenester til havnens brukere på dette arealet på markedsvilkår. Ut over dette er en havns driftsområder og aktiviteter bestemt av havnens organisasjonsform. Jo mer konkurranseorientert organisasjonsform havnen har valgt, jo større forretningsmessige frihetsgrader har den. Eksempelvis kan kommunale havner ikke utøve havnerelatert operatørvirksomhet eller hjelpetjenester til skip. Når det gjelder kommunale selvstyrehavner og helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskapshavner, kan disse utføre havnerelatert operatørvirksomhet og skipsrelaterte hjelpetjenester, men det er under forutsetning av at tjenesten ikke allerede ytes av en privat aktør, og at det heller ikke etter anbudsutlysning melder seg en privat aktør som vil utøve tjenesten på markedsvilkår.

Et ekspertutvalg fikk i 2017 i oppgave av transport-, bygnings- og boligministeren blant annet å vurdere om gjeldende havnelov regulerer de offentlig eide havnene på en slik måte at offentlige og private aktører har like konkurransevilkår. Ekspertutvalgets rapport ventes avlevert primo 2018.

5.3.2 Farvann

Den danske lov om sikkerhed til søs trådte i kraft 15. juni 2010, og er revidert flere ganger, senest i 2013. Loven stiller krav til bygging av skip og til skipets utstyr og drift. Den inneholder videre en hjemmel til å gi sjøveisregler og fartsrestriksjoner, og gir bestemmelser om ansvarsfordeling og myndighet for etablering av navigasjonssystemer og merking. Erhvervs- og vækstministeren er gitt myndighet til, etter forhandling med forsvarsministeren, å fastsette regler om overvåkningen av dansk farvann og skips anløp til havn.

Krav om å bruke los og krav til losen reguleres i lodsloven av 9. juni 2006, med de endringer som er gjort, senest i 2014.

5.4 Finland

5.4.1 Havner

Etter at lov om private allmenne havner og lov om kommunale havneordninger og trafikkavgifter ble opphevet i 2014, er det, i motsetning til i Norge, ingen særlovgivning som regulerer finske havner. Havnene drives under samme forutsetning som private selskaper, og alle større havner er organisert som aksjeselskap. Det kreves imidlertid fortsatt en statlig godkjennelse ved nedleggelse av havn.

Selv om havnene er aksjeselskap, foreligger det visse begrensninger knyttet til eierforhold. Kommunene har plikt til å skille kommunal næringsvirksomhet som utøves i konkurranse med andre markedsaktører, ut i separate selskaper.

5.4.2 Farvann

Lag om fartygstrafikservice (2005/623) regulerer sjøtrafikksentralene, og inneholder bestemmelser som stiller krav til sjøtrafikksentraltjenesten og hvilken myndighet som kan utøves av tjenesten. Loven regulerer også rapporteringsforpliktelser for fartøy. Ansvaret for farledene og navigasjonsinnretninger er regulert i Vattenlagen (587/2011) og Sjøtrafiklagen (463/1996). Farledene i Finland er delt inn i to kategorier, «allmänfarled» og «enskildfarled». «Allmänfarled» er den offentlige farleden hvor staten ved Trafikverket har ansvaret. Ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet er lagt til Kommunikasjonsministeriet, og utøves av flere underliggende etater der de mest sentrale er Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket.

Trafikverket har blant annet ansvaret for farledene, herunder sjøkartlegging og isbryting, navigasjonsinnretninger og sjøtrafikksentralene.

Trafiksäkerhetsverket har blant annet ansvar for fartøyssikkerhet, miljøvern knyttet til skipsfart og ISPS-regelverket. De fungerer som tilsynsmyndighet og er ansvarlig for havnestatskontroll, sertifiserer sjømenn og loser, utsteder farledsbevis og utarbeider regelverk mv.

Lostjenesten i Finland er regulert i Lotsningslagen (940/2003). Loven regulerer lostjenesten, mens losing utføres av det statlig eide aksjeselskapet Finnpilot Pilotage AS.

5.5 Island

5.5.1 Havner

Det følger av den islandske havneloven fra 2003 at myndighetene skal gi bestemmelser om en havns virksomhet, herunder plassering, ledelse og sikkerhetsmessige forhold. Det er, med unntak for havner uten særlig virksomhet og liten eller ingen effekt på konkurransen, krav om havnestyre. Det skal gis bestemmelser om havnens styre og styrets rolle og ansvar. Avgjørelser om drift og investeringer skal utelukkende gjøres på grunnlag av kommersielle interesser.

5.5.2 Farvann

Ansvaret for de konkrete oppgavene knyttet til farvann er i stor grad fordelt mellom staten og kommunal havnemyndighet. Statens ansvar er avgrenset ved at det trekkes en grense inn mot havn. Slike havnegrenser fastsettes av departementet i forskrift.

Når det gjelder navigasjonsinnretninger har staten ansvaret for innretninger langs kysten, mens havnene eier og drifter navigasjonsinnretninger som kun er for seilas inn og ut av havnene, eller inne i havneområdet. Etablering av navigasjonsinnretninger kan også gjøres av private, men dette krever tillatelse fra statlige myndigheter.

Innenfor havnegrensen er det havnemyndigheten som er ansvarlig for å gi tillatelse til tiltak i farvannet. Tillatelser til tiltak utenfor havneavgrensningen håndteres av statlige myndigheter. Noen tiltak krever eksplisitt tillatelse fra ICETRA (The Icelandic Transport Authority), mens andre tiltak krever en uttalelse fra ICETRA.

Ansvaret for fremkommelighet er også fordelt mellom staten og havnen. Innenfor havneavgrensningene er dette havnemyndighetens ansvar. Utenfor havneavgrensningen vil statens ansvar være å motta og vurdere tiltak når meldinger mottas fra sjøfarende om hindringer for ferdselen.

Kapittel 6
Lovtekniske betraktninger

6.1 Innledning

Ifølge utvalgets mandat er det et vesentlig siktemål med lovarbeidet å oppnå brukervennlige regler. Utvalget er derfor bedt om å utarbeide en lovtekst med vekt på forenkling, oversiktlighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet.

I dette kapitlet redegjøres det for utvalgets vurderinger knyttet til lovspråk og lovstruktur, hva som bør reguleres i henholdsvis lov og i forskrift og om losloven bør tas inn som en del av havne- og farvannsloven.

6.2 Språk

En god lov er

> «en lov som lett og klart forteller alle den har interesse for, hva som skal gjelde, og som oppfattes som rettferdig og rimelig av alle den angår, med den virkning at de følger loven».
>
> (Coward, Bugge Fougner, Graver, Lambertz, Ryssdal, 2006, s. 39)

Brukere av et regelverk kan ha ulike behov og ulikt utgangspunkt for å forstå lovteksten. Dette gjelder også havne- og farvannsloven. Utvalget har derfor forsøkt å utforme forslag til lov slik at den er enkel å forstå for de som skal lese og bruke loven. Utvalgets lovteknikkgruppe har hatt et særlig fokus på dette. Ett av målene med arbeidet har vært å tilpasse språket i loven slik at den er lett tilgjengelig også for personer uten juridisk kompetanse. Samtidig har det vært viktig for utvalget å unngå uklarheter og tolkningstvil, og det har derfor vært lagt vekt på at språklige forbedringer ikke må gå på bekostning av juridisk tydelighet.

Høsten 2011 opprettet Kommunal- og moderniseringsdepartementet et eget prosjekt, *Klart lovspråk*, om språket i lover og forskrifter. Prosjektet ledes av Direktoratet for forvaltning og IKT, med deltagelse fra blant annet Kulturdepartementet, lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet og Språkrådet.

Havne- og farvannslovutvalget har hatt bistand fra Språkrådet til å gjennomgå utkast til lovtekst. Hensikten har vært å utforme lovtekster som gir en oversiktlig, korrekt og klar havne- og farvannslov. Arbeidet har bestått av skriftlige gjennomganger og arbeidsmøter mellom Språkrådet, utvalgets lovteknikkgruppe og sekretariatet.

Et resultat av dette arbeidet er at flere av bestemmelsene i forslaget har en annen begrepsbruk, eller annen språklig oppbygning, enn de tilsvarende bestemmelsene i gjeldende lov.

6.3 Lovstruktur

Som en del av sitt arbeid er utvalget bedt om å vurdere om strukturen i havne- og farvannsloven (2009) er hensiktsmessig.

Havnelovutvalget (2002) foreslo i sin utredning at havne- og farvannsloven ble delt i to lover: en lov om havnevirksomhet (havnelov) og en farvannslov. I sin begrunnelse viste havnelovutvalget til at en egen farvannslov ville kunne bidra til å tydeliggjøre betydningen av farvannsforvaltningen, og dermed Kystverkets oppgaver knyttet til å overføre gods fra vei til sjø.

I forarbeidene til havne- og farvannsloven (2009) uttaler departementet imidlertid 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».
>
> Ot.prp. nr. 75 (2007–2008)

Utvalget slutter seg til departementets vurderinger om at reguleringen av havner og farvann bør være samlet i én lov. I denne sammenheng viser utvalget til Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000), hvor det blant annet fremgår at en oppsplitting av lovverket innenfor ett enkelt livsområde øker faren for at regelverket ikke blir godt koordinert, og gjør det vanskeligere å få en oversikt over det samlede lovverket på området. Flere av lovens regler i henholdsvis havnedelen og farvannsdelen henger sammen. Den aktiviteten som reguleres i de to delene har stor grad av tematisk sammenheng, og reguleringene retter seg i hovedsak mot samme brukergrupper. De to delene hører inn under samme livsområde, jf. nevnte utgangspunkt for inndelingen av lovverket i *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000). Regelverket for havner og farvann bør være godt koordinert. Disse hensyn tilsier at havn og farvann reguleres i samme lov.

Utvalget mener imidlertid at ny lov kan struktureres slik at det kommer tydeligere frem hvilke regler som gjelder bare for farvannsforvaltningen, hvilke som bare gjelder for havnevirksomheten, og hvilke som gjelder for begge deler. På denne bakgrunn foreslår utvalget at loven inndeles slik at ett kapittel med tittelen «farvann» bare gjelder for farvannsforvaltningen, og ett kapittel med tittelen «havner» gjelder bare for havner. De øvrige kapitlene er felles for begge områder.

Enkelte av bestemmelsene om farvannsforvaltningen er bestemmende for regulering av havnevirksomhet. Utvalget mener derfor at det vil være en mer logisk inndeling av loven om farvannskapitlet kommer før havnekapitlet. Fordi «havne- og farvannsloven» er en innarbeidet tittel og språklig sett lettere enn «farvanns- og havneloven», foreslår utvalget å videreføre tittelen til gjeldende lov: lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

6.4 Lov eller forskrift

Havne- og farvannsloven (2009) inneholder en lang rekke delegeringshjemler, men også til dels detaljert regulering av forhold som kunne vært regulert i forskrift. Utvalget har vært opptatt av at loven skal gi en ramme for virksomheten og trafikken i havner og farvann som kan være dekkende for den kommende utviklingen av transporten til sjøs, og som tar høyde for den forventede teknologiske utviklingen innen denne sektoren. Utvalget har ved utarbeidelsen av ny lovtekst søkt å utforme loven slik at loven selv gir brukerne nødvendig informasjon om lovens hovedkrav og vilkår for den virksomheten som reguleres. Den mer detaljerte reguleringen vil imidlertid fortsatt fremgå av forskrift.

6.5 Losloven som del av havne- og farvannsloven

Det følger av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere om det er andre virkemidler innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde som bør reguleres i havne- og farvannsloven. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om losloven bør tas inn som en del av havne- og farvannsloven. Losordningen er omtalt nærmere i kapittel 3.2, losloven i kapittel 4.2.2, og utvalgets vurderinger om losreguleringen fremgår av kapittel 9.9.

Det overordnede målet med losordningen er å bidra til å trygge ferdselen på sjøen ved å redusere sannsynligheten for skipsulykker langs norskekysten. Andre tiltak som er ment å sikre trygg ferdsel er for eksempel fyr og merker, trafikkseparasjonssystemer og anbefalte seilingsleder, sjøtrafikksentraler, meldings- og informasjonstjenester, trafikkregulering og maritime overvåkningssystemer. Dette er virkemidler som i hovedsak er regulert i havne- og farvannsloven. Det er etter utvalgets mening viktig å se losordningen i sammenheng med de andre forebyggende sjøsikkerhetstiltakene, noe som kan tilsi at den også bør ses i rettslig sammenheng med disse tiltakene.

Losloven og havne- og farvannsloven har begge som et hovedformål å sikre trygg ferdsel i farvannet. Videre regulerer de to lovene i stor grad samme hendelsesforløp, altså seilas langs norskekysten, og de retter seg langt på vei mot samme brukergruppe. Etter utvalgets vurdering vil regelverket fremstå som mer brukervennlig dersom loslovens bestemmelser innarbeides i havne- og farvannsloven. I tillegg vil dette kunne bidra til mer koordinert og helhetlig forvaltning av regelverket. Utvalget viser i denne sammenheng til Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000), hvor det fremgår at en samling av regelverk i utgangspunktet anses å være av det gode, og at en oppsplitting av lovverket bør unngås. Utvalget vurderer videre at det ikke er forhold ved losordningen som skiller denne fra andre sjøsikkerhetstiltak i en slik grad at det tilsier at det er behov for å opprettholde reguleringen av losordningen i egen lov.

Det faller utenfor utvalgets mandat å foreslå materielle endringer av losreguleringen. Utvalget har funnet at losloven kan tas inn i den nye havne-

og farvannsloven uten at dette innebærer vesentlige lovtekniske utfordringer. Med henvisning til den teknologiske utviklingen i maritim sektor, oppfordres departementet til å gjennomgå lovutkastets bestemmelser om losordningen med sikte på å gjøre loven teknologinøytral, se kapittel 9.9.2.

Del II
Utvalgets vurderinger

Kapittel 7
Lovens formål, virkeområde, definisjoner mv.

7.1 Formål

7.1.1 Gjeldende rett

7.1.1.1 Havne- og farvannsloven

Formålet med gjeldende havne- og farvannslov fremgår av § 1 og er todelt. Det følger av første ledd at 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».

Ifølge bestemmelsens andre ledd, har loven videre som formål 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».

7.1.1.2 Losloven

Gjeldende loslov har som formål å «legge til rette for en losordning som, ved å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse om bord, skal bidra til å trygge ferdselen på sjøen ut fra samfunnsmessige hensyn, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver». Losloven er nærmere omtalt i kapittel 4.2.2 og kapittel 6.5.

7.1.2 Utvalgets vurderinger

Det følger av mandatet at utvalget særlig skal vurdere lovens formålsbestemmelse med sikte på presisering og forenkling.

Formålsbestemmelsen i gjeldende lov er svært vidt formulert. Utvalget mener at formålsbestemmelsen i større grad enn i gjeldende lov bør konsentreres om det som etter utvalgets syn er hovedformålene med loven. Utvalget foreslår derfor en snevrere formålsbestemmelse.

Utvalget vil i formålsbestemmelsen særlig fremheve at lovens hovedmål er å fremme sjøtransport som transportform. Loven skal således være et virkemiddel for å oppnå samfunnsmessig viktige målsetninger innen transportsektoren, i form av å fremme en effektiv og miljøvennlig transportform. Å finne løsninger som tilrettelegger for økt transport på sjø har vært et mål for utvalgets arbeid, og bør etter utvalgets syn fremheves som et selvstendig formål med loven. Dette formålet er gjennomgående for hele loven. Både havne- og farvannsreguleringen kan ses som midler for å fremme sjøtransport som transportform. Havne- og farvannsreguleringen skal også oppfylle andre formål. De formål som etter utvalgets syn særskilt bør fremheves, er at loven skal legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. Dels vil dette være selvstendige formål med loven, dels vil dette være delmål for å oppnå formålet om å fremme sjøtransport som transportform.

Utvalget har kommet til at begrepene «effektiv, sikker og miljøvennlig» vil være dekkende for formålet med både havne- og farvannsdelen. For havnedelen vil «effektiv» og «sikker» være en videreføring av begrepene i gjeldende lov. For farvannsdelen vil disse begrepene særlig dekke det som i gjeldende lov benevnes «god fremkommelighet» og «trygg ferdsel».

Etter gjeldende formålsbestemmelse kan hensynet til miljø utledes av at lovens formål skal nås «i samsvar med allmenne hensyn», jf. § 1 første ledd og Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 35. Etter utvalgets syn er dette en uklar og svak fremhevelse av miljøhensynet. Utvalget er ikke i tvil om at miljøhensyn uttrykkelig bør angis som et formål både for lovens havne- og farvannsdel. Miljøhensyn er drøftet i kapittel 3.6.

I dagens formålsbestemmelse er hensynet til fiskeriene særskilt fremhevet. Fremhevingen av enkelte næringer kan etter utvalgets syn gjøre loven mindre egnet til å ivareta også andre viktige næringsinteresser. Utvalget mener derfor at en slik eksplisitt henvisning til én næring ikke bør videreføres, uten at det betyr at utvalget har ment å si noe om betydningen av fiskerinæringen.

Utvalget foreslår også at flere av de øvrige hensyn som nevnes i gjeldende formålsbestemmelse utelates i den nye bestemmelsen. Bakgrunnen er utvalgets ønske om å forenkle og konsentrere bestemmelsen. De hensynene som tidligere var uttrykkelig fremhevet i loven, vil imidlertid fortsatt kunne være relevante ved anvendelsen av enkeltbestemmelser i loven.

Utvalget har registrert at det i ulike sammenhenger er stilt spørsmål ved hvor langt gjeldende formålsbestemmelse rekker. Eksempelvis har det oppstått spørsmål om det etter gjeldende lov er hjemmel til å begrense anløp av hensyn til lokal luftforurensning i akutte tilfeller. Den ønskede virkningen av en eventuell regulering vil altså materialisere seg på land, og ikke i farvannet. I en tolkningsuttalelse av 24. april 2015 uttaler Justisdepartementets lovavdeling at ordinære driftsutslipp fra skip til luft etter forholdene kan gi grunnlag for avvisning av skip av hensyn til lokal luftforurensning, jf. gjeldende lov § 39 første ledd andre setning.[1] Se for øvrig utvalgets vurdering av om loven bør gi adgang til å midlertidig begrense fartøys opphold i havn, av hensyn til lokal luftforurensning i kapittel 9.5.2. Et annet eksempel er at det har oppstått spørsmål om det er anledning til å regulere bruk av vannscooter av hensyn til vern mot støy og friluftsinteresser på land. Også i denne sammenheng vurderte lovavdelingen at virkninger på landsiden kan tillegges vekt ved offentlig myndighetsutøvelse etter gjeldende havne- og farvannslov. Se for øvrig utvalgets vurdering av om ny lov bør gi adgang til særskilt regulering av bruken av fritidsfartøy, jf. kapittel 9.5.2. Utvalget legger til grunn at slike hensyn fortsatt skal være relevante etter loven, selv om lovens formålsbestemmelse snevres inn.

Loslovens formål om å medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver foreslås ikke videreført i formålsbestemmelsen. Lovforslaget inkluderer imidlertid konkrete hjemler for situasjoner med sikkerhetspolitisk krise eller krig, herunder også virkemidler knyttet til losordningen. Se kapittel 8 om utvalgets generelle vurdering av hvilken myndighet ny havne- og farvannslov bør gi ved sikkerhetspolitisk krise og i krig. Utvalget vurderer at forslaget til ny havne- og farvannslov i tilstrekkelig grad bidrar til å medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver, og at det ikke er behov for å fremheve dette i formålsbestemmelsen. At hensynet til Forsvaret ikke nevnes eksplisitt i formålsbestemmelsen, er ikke ment å innebære en materiell endring av losordningen.

Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 1.

7.2 Virkeområde

7.2.1 Gjeldende rett

7.2.1.1 Havne- og farvannsloven

Virkeområdet for havne- og farvannsloven (2009) fremkommer av § 2. Bestemmelsen angir det geografiske virkeområdet for loven, men omhandler også til en viss grad lovens saklige virkeområde, jf. siste ledd, som åpner for at det kan gjøres unntak fra loven for sjø- og landområder samt for arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål.

Loven gjelder «her i riket, herunder territorialfarvannet og indre farvann», jf. første ledd første setning. Ordlyden i bestemmelsen avgrenser ikke lovens anvendelse på land. I praksis er det først og fremst landområder i nær tilknytning til sjøområder hvor loven får anvendelse på land.

For elver og innsjøer kommer loven til anvendelse så langt disse er farbare med fartøy fra sjøen. Departementet er gitt myndighet til å gi loven anvendelse for elver og innsjøer som *ikke er farbare* med fartøy fra sjøen. Kongen er gitt myndighet til å gi loven anvendelse for Svalbard og Jan Mayen, med nødvendige tilpasninger. Havne- og farvannsloven ble ved forskrift gjort gjeldende på Svalbard 1. mai 2008, og ny forskrift om dette ble vedtatt i forbindelse med at havne- og farvannsloven (2009) trådte i kraft 1. januar 2010.

Loven åpner for at Kongen i statsråd kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone, innenfor folkerettens grenser, jf. tredje ledd. Det geografiske virkeområdet er ved forskrift utvidet til å gjelde i Norges økonomiske sone for gjeldende lovs § 13 om trafikkregulering, § 20 om lokalisering, utforming og tekniske krav til innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning og § 22 om plikt til å melde om anløp og avgang.

I siste ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om at sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål unntas fra loven. Slike unntak er gitt i forskrift om unntak fra lov om havner og farvann for sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål (1989).

[1] Lovavdelingens tolkningsuttalelser publiseres på regjeringen.no. Se https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-36--havne-og-farvannsloven-39--adgang-til-a-avvise-fartoy-fra-havn/id2410012/

7.2.1.2 Losloven

Loslovens (2014) virkeområde fremkommer av § 2. Bestemmelsen tilsvarer i stor grad havne- og farvannslovens virkeområdebestemmelse.

Loven gjelder «i sjøterritoriet og i de indre farvann, såfremt annet ikke er bestemt i loven», jf. første ledd. Losloven kan også gjøres gjeldende for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen, men i motsetning til havne- og farvannsloven, er dette avhengig av at departementet bestemmer dette, jf. andre ledd. Videre inneholder bestemmelsen hjemmel for Kongen til å bestemme at loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og til å bestemme unntak fra loven og fastsette særlige regler som de stedlige forholdene tilsier, jf. tredje ledd. Kongen er i siste ledd gitt hjemmel til å fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og krig.

7.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget vurderer at kjerneområdet for havne- og farvannsreguleringen er i sjøterritoriet, i tillegg til kystnære områder, som for eksempel havneområder på land. Utvalget har vurdert om lovens angivelse av virkeområde på land bør avgrenses slik at det blir tydeligere hvilke områder på land loven får anvendelse på. Særlig har utvalget merket seg at det kan synes å være en inkonsekvens i det at gjeldende lov tilsynelatende får anvendelse på alle landområder, men at det for elver og innsjøer kun er farbare elver og innsjøer, eller elver og innsjøer hvor departementet har fastsatt særskilt forskrift, at loven får anvendelse. Imidlertid vurderer utvalget at en slik avgrensning vanskelig lar seg gjøre uten at virkeområdebestemmelsen blir unødvendig komplisert. Utvalget kan heller ikke se at spørsmålet har kommet på spissen etter gjeldende lov, og vurderer at lovens anvendelse på land tilstrekkelig avgrenses av lovens saklige virkeområde, den enkelte bestemmelses rekkevidde, samt av formålsbestemmelsen.

Som etter gjeldende lov, mener utvalget at ny havne- og farvannslov ikke uten videre bør få anvendelse på alle elver og innsjøer. Bakgrunnen for dette er at hensynene som loven skal ivareta, ikke gjør seg like gjeldende i alle elver og innsjøer. Det er imidlertid behov for å regulere enkelte elver og innsjøer etter loven. Særlig gjelder dette elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen, og i noen tilfeller i elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen, men hvor allmennheten ferdes. I slike områder kan det for eksempel være behov for fartsreguleringer eller krav om tillatelse for iverksetting av tiltak som kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen. Det må i disse tilfeller gjøres en avveining av behovet for reguleringer, herunder om forholdet heller bør reguleres etter annen lovgivning. På denne bakgrunn mener utvalget at departementet bør gis hjemmel til å gi forskrift om at loven skal gjelde i nærmere angitte elver og innsjøer. Fordi det ikke er tale om et stort antall elver og innsjøer som er farbare fra sjøen, mener utvalget at det ikke er behov for en automatikk i at loven skal gjelde for slike elver og innsjøer. Dersom det gis forskrift for den enkelte elv og innsjø, sikrer dette at behovet for regulering vurderes konkret, samtidig som at eventuell tvil om en elv eller innsjø skal anses som «farbar med fartøy fra sjøen» unngås.

Videre vurderer utvalget at det at havne- og farvannsloven og losloven og tilhørende forskrifter er gjort gjeldende for Svalbard, har vært hensiktsmessig for å trygge ferdselen på Svalbard. Det samme gjelder for de bestemmelser som er gjort gjeldende i Norges økonomiske sone. Utvalget mener derfor at ny havne- og farvannslov bør ha det samme geografiske virkeområde som gjeldende lov. Utvalget vurderer imidlertid at bestemmelsen bør forbedres språklig, slik at den harmoniserer med definisjonene av territorialfarvann i territorialfarvannsloven (2003) § 1. At begrepet «sjøterritoriet» brukes i stedet for «territorialfarvannet», vil ikke ha materielle konsekvenser.

Loslovens geografiske virkeområde tilsvarer, med noen språklige forskjeller, havne- og farvannslovens virkeområde. Hvor det er losplikt etter losloven, er nærmere bestemt i underliggende forskrift. På denne bakgrunn vurderer utvalget at losreguleringen kan ha det samme virkeområdet som ellers vil gjelde etter forslaget til virkeområdebestemmelse i ny havne- og farvannslov. Utvalgets generelle vurderinger om innarbeidelse av losloven i ny havne- og farvannslov, fremgår av kapittel 6.5.

Utvalget foreslår at ny havne- og farvannslov får tilsvarende anvendelse som havne- og farvannsloven (2009) sitt virkeområde, med noen språklige forskjeller. Det foreslås at begrepet «sjøterritoriet» brukes i stedet for «territorialfarvannet», i tråd med begrepsbruken i territorialfarvannsloven (2003). En konsekvens av at utvalget foreslår at losloven (2012) innarbeides i ny havne- og farvannslov, er at virkeområdebestemmelsen også vil gjelde for losreguleringen.

Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 2.

7.3 Forholdet til folkeretten

7.3.1 Gjeldende rett

Det fremgår av havne- og farvannsloven (2009) § 3 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 (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 150). 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 merknadene presiseres det at ved motstrid mellom havne- og farvannsloven og folkerettslige regler, som det etter forsvarlige tolkningsprinsipper ikke er mulig å tolke bort, så må som hovedregel og utgangspunkt den internrettslige regel tolkes innskrenkende i lys av folkeretten.

Videre vises det til at havne- og farvannsreguleringen 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.

7.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at havne- og farvannsloven regulerer et rettsområde hvor innslaget av folkerettslige regler vil være omfattende og vil måtte tillegges stor betydning. Samtidig kjenner utvalget ikke til at det hittil har vært behov for å tolke bestemmelser i loven innskrenkende under henvisning til at det har vært konflikter med folkeretten.

Utvalget legger til grunn at selv uten en slik bestemmelse, vil loven som oftest harmoniseres og tolkes innskrenkende ut fra presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk rett så vidt mulig må forutsettes å være i samsvar med de internasjonale forpliktelsene som Norge har inngått. Utvalget mener likevel at det bør presiseres i loven at folkeretten kan være relevant, slik at dette gjøres kjent også for brukere av loven som ikke nødvendigvis kjenner til hvordan motstridsproblemer i forholdet mellom norsk rett og folkerett skal løses.

Et eksempel på mulig konflikt mellom forslag til ny havne- og farvannslov og folkeretten, kan være at straffebestemmelsen vil begrenses av folkerettens bestemmelser om immunitet, og av havrettskonvensjonens regler om begrensninger i adgangen til å ilegge skipsfører fengselsstraff. Immunitetsreglene (for stater og statsskip) begrenser også adgangen til sivile søksmål, for eksempel krav om erstatning.

I en del nyere lover, for eksempel havenergilova (2010), er bestemmelsen om forholdet til folkeretten tatt inn som en del av lovens virkeområde i § 2. Utvalget mener at dette synes hensiktsmessig, og foreslår derfor at lovens forhold til folkeretten reguleres i bestemmelsen om lovens virkeområde, jf. lovforslaget § 2.

7.4 Definisjoner

7.4.1 Gjeldende rett

7.4.1.1 Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannsloven (2009) § 4 definerer en rekke begreper som anses som sentrale for forståelsen av loven: fartøy, havn, havnevirksomhet, havneanlegg, farled og farvann. Begrepene skal legges til grunn slik de er definert, med mindre noe annet klart fremgår av loven, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 37.

Begrepet «fartøy» er i § 4 første ledd definert som «enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, løfteinnretning, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøyer av enhver art». I merknadene til bestemmelsen presiseres at foruten innretninger nevnt i bestemmelsen, vil fartøysbegrepet omfatte sjøfly, luftputefartøy, bore- og entreprenørfartøy mv. Videre presiseres det 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, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 151.

Begrepet «havn» er i andre og tredje ledd definert som «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.»

I merknadene til bestemmelsen vises det til at 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, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 151. Videre presiseres det at småbåthavner og naturlige bukter og viker hvor fartøy kan søke ly fra vind og sjø, faller utenfor definisjonen av havn. Ifølge merknadene, avgrenser begrepene «område», «sjøtransport» og «næringsvirksomhet» mot enkeltstående brygger og kaier med begrenset areal og begrenset potensial for sjøtransport og næringsvirksomhet. Begrepet «område» vil for øvrig omfatte relevante land- og sjøområder.

Tidligere Fiskeri- og kystdepartementet har i brev av 22. januar 2013 til Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), uttalt at oppdrettsanlegg i utgangspunktet omfattes av definisjonen av «havn» i havne- og farvannsloven § 4, men at merder vil falle utenfor definisjonen når det utføres arbeidsoperasjoner ved merden, typisk ved bruk av brønnbåt og ved avlusing. Fórflåter ble ansett å være et anlegg som er å regne som havn i lovens forstand.

Begrepet «havnevirksomhet» er definert i § 4 fjerde ledd som «tjenesteyting, myndighetsutøvelse og annen offentlig forvaltning som retter seg mot fartøy, gods eller passasjerer i havnen». Definisjonen får særlig betydning for spørsmålet om hvilke formål havnekapitalen kan nyttes til, jf. gjeldende lovs § 48, se kapittel 10.6. Videre fremgår det av lovens formålsbestemmelse at loven skal legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet.

Begrepet «havneanlegg» defineres i femte ledd som «arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur som brukes i havnevirksomhet, herunder kaier, terminalbygninger, lastelosse og omlastningsinnretninger og lager- og administrasjonsbygninger». Begrepet får betydning for kravene om drift og vedlikehold av havn i gjeldende lovs § 40.

I bestemmelsens sjette ledd defineres «farled» som «særskilte trafikkveier på sjøen fastsatt i medhold av § 16». Begrepet får betydning for adgangen til å fastsette farleder. Det vises i denne sammenheng til kapittel 9.5.

Begrepet «farvann» er i syvende ledd definert som «områder der fartøy kan ferdes og som er innenfor lovens virkeområde, jf. bestemmelser gitt i eller i medhold av § 2». I merknadene presiseres det at en utvidelse av lovens virkeområde vil få tilsvarende betydning for farvannsbegrepet.

Departementet er i siste ledd gitt hjemmel til å i enkeltvedtak eller forskrift fastsette nærmere hva som skal være omfattet av definisjonene i § 4.

7.4.1.2 Losloven

Losloven § 4 inneholder definisjoner av «losing», «los», «losplikt», «fartøy» og «kadettfarledsbevis». Loslovens definisjon av «fartøy» tilsvarer havne- og farvannslovens definisjon av samme begrep.

7.4.2 Utvalgets vurderinger

Det følger av mandatet at utvalget særlig skal vurdere om det er behov for å definere ord og uttrykk som brukes i lovforslaget. Det presiseres at definisjonene må utformes på en måte som klargjør begrepene på en tilfredsstillende måte.

Ifølge Justis- og politidepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* kapittel 7.4., bør definisjoner bare benyttes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven. Dette kan særlig være dersom begrepene benyttes flere steder i loven, og skal ha et innhold som ikke uten videre fremkommer når man leser de enkelte bestemmelsene. Videre presiseres at det bare bør gis en definisjon dersom dette fører til en vesentlig klarlegging av begrepets innhold. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om noen av definisjonene i gjeldende lov bør utgå. Samtidig har utvalget vurdert om det er behov for nye definisjoner.

Behovet for å definere enkelte av begrepene som er definert i gjeldende lov, faller bort som følge av at utvalget foreslår nye materielle regler hvor de aktuelle begrepene enten ikke brukes eller ikke lenger er problematiske. Dette gjelder begrepene «farled» og «havneanlegg». Utvalget foreslår at definisjonen av disse begrepene ikke videreføres i ny lov.

Definisjonene i loslovens § 4 foreslås videreført. Definisjonen av «kadettfarledsbevis» foreslås imidlertid som nytt andre ledd i § 23 om farledsbevis. Begrepet får bare betydning i bestemmelsen om farledsbevis og i bestemmelsen om tap av retten til farledsbevis, og utvalget mener at det er mer pedagogisk riktig å plassere definisjonen der hvor den tematisk hører hjemme. At begrepet defineres i bestemmelsen om farledsbevis i stedet for i definisjonsbestemmelsen er ikke ment å innebære materielle endringer.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og

Ubeda, foreslår å innføre definisjoner av begrepene «eier» og «reder». Utvalgets vurdering av eier- og rederbegrepene fremgår av kapittel 9.7.6.3.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, tar dissens på bruk av begrepet «reder». *Samme mindretall* mener at man bør bruke begrepet «rederi» og ikke «reder», og at det bør endres til «rederi» på alle steder i loven hvor det vises til «reder». Begrepet «rederi» er mer presist og klarere definert, og det brukes også i annen lovgivning som omfatter sektoren, som for eksempel skipssikkerhetsloven og i skipsarbeidsloven.

Utvalget foreslår en ny definisjon av begrepet «fartøy». Utvalget mener at gjeldende definisjon ikke er særlig klargjørende, fordi ordlyden i definisjonsbestemmelsen er svært vid, mens begrepet snevres inn i merknadene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 151. I forarbeidene presiseres det 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». I lovens forstand er dette etter utvalgets mening viktigere å presisere, enn hva installasjonen kan brukes til for å anses som «fartøy». Videre mener utvalget at formuleringen i forarbeidene er mer forenelig med den alminnelige forståelsen av begrepet «fartøy». Forslaget om å endre definisjonen av «fartøy» er imidlertid ikke ment å innebære vesentlige materielle endringer i forhold til den forståelsen av fartøysbegrepet som er lagt til grunn i forarbeidene til gjeldende lov.

Utvalget foreslår en ny definisjon av begrepet «havn». Utvalget mener at også ny definisjon bør ta sikte på en fysisk og funksjonell avgrensning av havnebegrepet. Særlig får havnens avgrensning i farvannet betydning for ansvars- og myndighetsfordelingen etter loven. For havner hvor det er behov for en helt klar eller en avvikende grense for havnens utstrekning i sjø, foreslår utvalget at departementet gis hjemmel til å fastsette slik grense i forskrift, jf. forslaget § 6 andre ledd.

I dagens definisjon er behov for fiskeri og havbruksnæringen særskilt fremhevet, jf. andre ledd andre strekpunkt. Utvalget mener at en fremheving av enkelte næringers behov ikke er hensiktsmessig i lovens definisjon av havn, og at en slik eksplisitt henvisning ikke bør videreføres. For øvrig foreslår utvalget en språklig forenklet videreføring av gjeldende definisjon av «havn».

Utvalget forslår en ny definisjon av begrepet «havnevirksomhet». Til forskjell fra gjeldende definisjon, foreslår utvalget å knytte «havnevirksomhet» til drift av havn som er «åpen for allmenn trafikk». Med dette menes virksomhet i havner som tilbyr havnetjenester til brukere som ønsker å benytte havnetilbudet, og ikke kun til egen virksomhet. Begrunnelsen for dette er at der begrepet «havnevirksomhet» benyttes i lovutkastet, er dette knyttet til bestemmelser som skal gjelde for havner som er «åpen for allmenn trafikk».

Utvalget ser behov for å videreføre definisjonene av begrepene «farvann», «los», «losing» og «losplikt».

Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 3.

7.5 Delegering

7.5.1 Gjeldende rett

Kongen og departementet kan etter havne- og farvannsloven (2009) § 8 første ledd delegere forvaltningsansvar og myndighet etter loven til en eller flere kommuner. Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 155) er bestemmelsen ment å presisere den alminnelige adgangen Kongen og departementet har til å delegere, fordi slik delegering samtidig innebærer å pålegge kommunene oppgaver.

Kommunens adgang til å delegere sin myndighet etter loven er regulert i gjeldende lov § 10. Det følger av § 10 første ledd at myndighet som etter loven tilligger kommunen, kan delegeres til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven (1992) og til selskap etablert i henhold til lov om interkommunale selskaper (1999). Etter § 10 andre ledd kan departementet fastsette at en nærmere bestemt del av kommunens myndighet etter loven kan delegeres til private. Det synes etter forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 45) som dette er ment som en snever adgang til å legge oppgaver av administrativ karakter til et privatrettslig selskap, og det nevnes som eksempel 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. Gjeldene § 10 har ingen bestemmelse om delegering internt i kommunen som rettssubjekt. Dette reguleres av kommuneloven (1992).

7.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at det fortsatt kan være behov for å delegere statlig myndighet etter loven til en eller flere kommuner. Det fremgår av Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000) at det er uenighet i juridisk teori om det kreves uttrykkelig hjemmel for delegering til

kommuner. Dersom myndighet som i loven er lagt til staten skal kunne delegeres til kommuner, bør dette ifølge veilederen sies uttrykkelig. Utvalget foreslår derfor at Kongen og departementet gis adgang til å delegere myndighet etter havne- og farvannsloven til én eller flere kommuner. Utvalget foreslår å ikke videreføre statens adgang etter gjeldende § 8 til å delegere *forvaltningsansvar* til kommunen, da dette åpner for at staten kan *pålegge* kommunen andre oppgaver enn det som følger av loven. Dersom det er ønskelig at en eller flere kommuner skal ivareta en statlig oppgave, kan og bør dette løses ved avtale.

Utvalget vurderer videre at det også etter ny havne- og farvannslov bør være adgang for kommunen til å etablere et interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse etter loven. Utvalget mener derfor at det fortsatt bør være adgang for kommunen til å delegere myndighet etter havne- og farvannsloven til interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven. Adgangen til delegering må ses i sammenheng med utvalgets forslag til ny § 28, som stiller krav om organisatorisk skille mellom kommunens offentlige myndighetsutøvelse og dens havnevirksomhet. For interkommunale samarbeider, innebærer denne bestemmelsen at kommunens forvaltningsmyndighet ikke kan delegeres til den interkommunale havnevirksomheten, men må delegeres til et annet interkommunalt samarbeidsorgan som er organisatorisk adskilt fra den interkommunale havnevirksomheten.

Som følge av utvalgets forslaget til ny § 28 om organisatorisk skille mellom kommunens offentlige myndighetsutøvelse og havnevirksomheten, vurderer utvalget det også som lite hensiktsmessig å videreføre kommunens adgangen til å delegere myndighet etter loven til et interkommunalt selskap.

Når det gjelder kommunens adgang til å delegere myndighet etter loven til aksjeselskap, er utvalget kjent med at Norsk Havneforening og KS Bedrift Havn har gitt uttrykk for at gjeldende lovs § 10 ikke bør begrense kommunens adgang til å delegere sin offentligrettslige myndighet etter loven til havneaksjeselskap, jf. arbeidsgrupperapporten (2015). Utvalget viser imidlertid til at aksjeloven (1997) er utformet med tanke på virksomheter som driver næringsvirksomhet, og at kommunestyret kun har indirekte demokratisk styring og kontroll gjennom generalforsamlingen og oppnevning av styret for virksomheten. Videre viser utvalget til at det ikke er begrensninger på hvem som kan ha eierandel i aksjeselskap. På denne bakgrunn vurderer utvalget at det i ny lov ikke bør åpnes for at kommunen skal kunne delegere sin offentligrettslige myndighet etter loven til aksjeselskap.

Utvalgets forslag fremgår av lovforslaget § 4.

Kapittel 8
Myndighet ved sikkerhetspolitisk krise og i krig

8.1 Gjeldende rett

8.1.1 Havne- og farvannsloven

Det følger av havne- og farvannsloven § 8 andre ledd at Kongen kan bestemme at myndighet etter loven overføres til statlig myndighet når riket er i krig, eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Det fremgår av særmerknadene til § 8 andre ledd at begrunnelsen for denne bestemmelsen er at det kan oppstå behov for å legge transportinfrastruktur, virksomhet eller beredskapsfunksjoner under statlig styring i slike særlige situasjoner som beskrevet. Loven gir derfor hjemmel til å overføre myndighet etter loven til det statlige organ som finnes formålstjenlig.

8.1.2 Losloven

I losloven er det en spesialregulering for myndighet ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig i §§ 2, 5 og 6. I tillegg fremgår det av lovens formålsbestemmelse at den skal medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver, samt at det er en særregulering av arbeidstid ved krise og i krig i § 8.

Det følger av losloven § 2 fjerde ledd at Kongen kan fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig. Dette er en generalfullmakt til Kongen til å gjøre endringer i loven for å bruke lostjenesten til å understøtte totalforsvaret. Det nedre innslagspunktet for at bestemmelsen kan tre i kraft, er at det må være iverksatt «beredskap». Hva som ligger i dette er ikke nærmere spesifisert i forarbeidene til gjeldende loslov, men sammenhengen tilsier at det må foreligge en skjerpet sikkerhetssituasjon som nødvendiggjør en forhøyet beredskap, der bruk av losplikt vil være et hensiktsmessig tiltak. Dette understrekes av formuleringen i § 1 om at loven skal medvirke til at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver. En naturlig språklig forståelse av «beredskap» antyder at det ikke nødvendigvis må foreligge en sikkerhetspolitisk krise, men at det også kan være i opptakten til en slik.

I § 5 er departementet gitt fullmakt til å gi forskrifter for lostjenesten ved beredskap og i krig. Bestemmelsen regulerer lostjenestens organisering, og forskriftshjemmelen gir dermed adgang til å angi på forhånd hvordan lostjenesten skal være organisert i en beredskaps- eller krigssituasjon.

Losloven § 6 sjette ledd bestemmer at Kongen har fullmakt til å gi forskrift om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet. Bestemmelsen er ikke avgrenset til beredskapssituasjoner, og er blant annet delvis hjemmelsgrunnlag for forskrift om militære fartøyer (1997). Hjemmelen er imidlertid også relevant ved en sikkerhetspolitisk krise eller i krig, da den er delegert til Forsvarsdepartementet.

8.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil peke på at den maritime infrastrukturen, sjøsikkerhetstjenestene, havnene og havneterminalene kan ha stor betydning ved sikkerhetspolitiske kriser og krig, og derfor er viktige elementer i norsk forsvarsplanlegging. Den maritime infrastrukturen og sjøsikkerhetstjenestene vil kunne bidra til å hindre fiendtlig aktivitet i våre farvann. Havnene er vesentlig infrastruktur for alliert støtte og for å understøtte transport for forsvarsformål. Det er derfor viktig at det øves og forberedes i fredstid, samt at man har de nødvendige hjemler til å iverksette tiltak i situasjoner med en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

I en situasjon med sikkerhetspolitisk krise eller krig, vil også Forsvarets kontroll med skipsfarten gjennom losplikten være viktig.

Forsvaret har vide hjemler i krigs- og krigsfaresituasjoner, og i mange tilfeller vil disse hjemlene være dekkende for Forsvarets behov. Det vises her spesielt til rekvisisjonsloven (1951) og beredskapsloven (1950). Disse lovene er imidlertid generelle og fullmaktspregede, og det kan

være vanskelig å fastslå om akkurat behovet innenfor havne- og farvannssektoren er tilstrekkelig ivaretatt. I tillegg peker utvalget på at det er viktig å synliggjøre i sektorloven den betydning og det ansvar som havnene har i en sikkerhetspolitisk sammenheng.

Utvalget peker på at sikkerhet og beredskap er et prioritert område, og utvalget mener at havne- og farvannsloven må bidra til at Forsvaret kan løse sine oppgaver på en hensiktsmessig og god måte innenfor den sektoren loven har som formål å regulere. Til tross for en mulig dobbeltregulering, ser utvalget derfor at havnenes bistand til Forsvaret og beredskap ved sikkerhetspolitisk krise og krig, bør reguleres i sektorloven.

Utvalget anser det som viktig å videreføre dagens mulighet til å kunne foreta endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og krig, slik både losloven (2014) og havne- og farvannsloven (2009) åpner for. Siden losloven (2014) foreslås innarbeidet i ny havne- og farvannslov, anser utvalget det som hensiktsmessig å videreføre den videste av hjemlene og la den gjelde for loven generelt. Det vil dermed ikke være behov for å videreføre gjeldende havne- og farvannslov § 8 andre ledd. De tiltak som i dag kan iverksettes med hjemmel i havne- og farvannsloven (2009) § 8, vil kunne iverksettes under den nye hjemmelen. I tillegg vil den nye hjemmelen være videre enn gjeldende lov § 8. For eksempel vil det etter lovforslaget være hjemmel til å iverksette tiltak knyttet til sjøsikkerhetstjenestene. Slik regulering kan blant annet innebære deaktivering av navigasjonsinnretninger. Etter utvalgets oppfatning er det regjeringen som bør beslutte de nødvendige endringer i loven, og utvalget foreslår derfor at myndigheten legges til Kongen i statsråd. Utvalget anbefaler at hjemmelen fremkommer av lovens virkeområdebestemmelse, se forslaget til § 2.

Videre peker utvalget på at dagens havne- og farvannslov ikke har særskilte hjemler for å sikre nasjonal beredskap, slik som andre tilsvarende lover har.[1] Sett i lys av havnenes viktige rolle i en forsvars- og sikkerhetspolitisk sammenheng, bør også havne- og farvannsloven ha hjemler som sikrer at havneinfrastrukturen vil fungere godt i krise og krig. For å sikre den nasjonale samfunnssikkerheten og beredskapen i slike situasjoner, må det etter utvalgets oppfatning som minimum kreves at alle havner og havneterminaler skal ha en generell plikt til å bistå Forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig.

Noen havner og havneterminaler vil ha en særskilt betydning ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. Utvalget mener det bør stilles strengere krav til disse. Utvalget mener at det bør kunne stilles krav om å utarbeide beredskapsplaner og til å øve på å gjennomføre disse. Hvilke havner dette skal gjelde for må avklares konkret, og utvalget mener at departementet bør få hjemmel til å bestemme, ved enkeltvedtak eller forskrift, hvilke havner som har en særskilt forsvarsmessig betydning. En avgjørelse av hvilke havner som har en slik betydning, må gjøres i tett samarbeid med havnene. Det bør også gis hjemmel til å fastsette de nærmere kravene til beredskapsplaner og øvelser i forskrift. Utarbeidelsen av kravene i en slik forskrift bør skje i samarbeid med Forsvaret og de havnene den skal gjelde for. Dette vil sikre en god kontakt mellom havnene og Forsvaret, og sikre at oppgavene løses på en best mulig måte. Utvalgets forslag fremgår av lovforslaget § 27.

---

[1] Se for eksempel luftfartsloven (1993) § 13-9, jernbaneloven § 6 b (1993)

Kapittel 9
Farvann

9.1 Innledning

Utgangspunktet er at det er fri ferdsel til sjøs. Havne- og farvannsloven begrenser denne friheten til en viss grad gjennom regulering av aktivitet, ferdsel eller bruk av farvannet. Formålet med reguleringen er å sikre trygg ferdsel og redusere risikoen for at ulykker skjer.

Kapittel 9 omhandler problemstillinger knyttet til forebyggende sjøsikkerhetstjenester, bruk av farvannet, varslingsplikter og forebygging og håndtering av hendelser i farvannet. Det redegjøres for erfaringer og utfordringer med dagens regelverk, og hvilke endringer utvalget mener er nødvendige.

9.2 Fremkommelighet i farvannet

9.2.1 Gjeldende rett

Det følger av havne- og farvannsloven (2009) § 15 første punktum at «myndigheten etter loven skal sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres». «Myndigheten etter loven» er stat eller kommune, jf. ansvarsfordelingen angitt i § 7, jf. § 9. Ansvarsfordelingen er illustrert i figur 9.1.

Figur 9.1 Fordeling av forvaltningsansvar mellom stat og kommune etter gjeldende havne- og farvannslov

Kilde: Kystverket

Staten har etter gjeldende lov § 7 andre ledd forvaltningsansvar i hoved- og biled. Hoved- og biledene er definert i Kystverkets digitale kartløsning, som er en del av forskrift om farleder (2009). Hovedregelen er at hoved- og biled opphører ved inngangen til havneområdet, se figur 9.1.

Noen havner er imidlertid kategorisert som såkalte stamnetterminaler, hvor hoved- eller biled er trukket helt inn til kaikant, jf. vedlegg 1 til forskriften, se figur 9.2. Det følger av forskrift om farleder § 3 andre ledd at statens forvaltningsansvar i havneområdet i slike havner omfatter etablering og utbedring av farleden. Kommunen har det resterende forvaltningsansvaret i slike havneområder, noe som innebærer at selv om hoved- og biled er trukket helt inn til kaikanten, vil det likevel være kommunen som har ansvaret for fremkommeligheten i havneområdet, se figur 9.2.

Plikten til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres, er av faktisk karakter (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 159)). Dette innebærer at ansvarlig myndighet må reagere med konkrete tiltak dersom det inntreffer hindringer eller ulemper som skaper vanskeligheter for skipstrafikken. Plikt til å reagere kan for eksempel inntre i relasjon til oppankrede fartøy, drivende gjenstander eller problemer med is. Plikten innebærer ikke at brukerne av farvannet har rettskrav på at myndighetene tilrettelegger for ferdsel på en slik måte at alt farvann skal være tilgjengelig for alle. Når plikten inntrer og hvor langt den går, må avgjøres på bakgrunn av faglige vurderinger og under hensyn til budsjettmessige prioriteringer.

9.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Bjørnflaten, Hagen, Hygen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda, mener at sikkerheten for sjøfarende og andre brukere av farvannet må være førende for hvor forvaltningsansvaret for farvannet bør ligge. *Samme flertall* viser i denne forbindelse til stortingsmeldingen *På rett kurs* (Meld. St. 35 (2015–2016)). Der fremgår det at skipstrafikken i norske farvann har økt siden 2005, og at prognosene for utvikling

Figur 9.2 Fordeling av ansvar i havner hvor hoved- eller biled går inn til kaikant, jf. vedlegg 1 til forskrift om farleder

Kilde: Kystverket

i skipstrafikken frem mot 2040 tilsier en samlet økning på 41 prosent målt i utseilt distanse. *Samme flertall* har også registrert at den forventede økningen i skipstrafikken frem mot 2040 innebærer en økning i forventet ulykkesfrekvens. Større fartøy og økt skipstrafikk kan kreve at det utvikles nye og effektive tiltak for å sikre at farledene er sikre og fremkommelige for alle som ferdes til sjøs. I møte med denne utviklingen mener *samme flertall* at det er viktig at én myndighet har hovedansvaret, slik at sikkerheten kan ivaretas på en helhetlig og tydelig måte.

Gjeldende lovs ordning med at kommunens myndighetsområde i sjø etter havne- og farvannsloven er det samme som virkeområdet for plan- og bygningsloven, foreslås derfor ikke videreført. Kommunens myndighetsområde i sjø vil etter lovforslaget følgelig ikke lenger omfatte sjøområder utenom havn. Det presiseres at forslaget ikke vil innebære innskrenkninger i kommunenes myndighet etter plan- og bygningsloven, verken i kommunens sjøområder eller i havn.

Samme flertall vil også påpeke at kystkommunene vil ha ulike forutsetninger for å kunne utøve ansvaret selv, og vurderer at Kystverket, med sin kompetanse og lange erfaring med sjøsikkerhetsarbeid, har de beste forutsetninger for å ivareta dette ansvaret. *Samme flertall* foreslår derfor at staten får hovedansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Forslaget er illustrert i figur 9.3.

Etter *samme flertalls* vurdering bør statens forvaltningsansvar i farvannet bare gjelde for den alminnelige ferdselen. Av § 1 i lovutkastet fremkommer det at et av lovens formål skal være å legge til rette for «sikker [...] bruk av farvann». Som det fremgår av merknadene til formålsbestemmelsen, skal loven regulere ferdselen i farvann hvor allmennheten ferdes, og det avgrenses mot enkeltpersoners bruk i avgrensede områder. Statens ansvar for fremkommelighet vil derfor i praksis først og fremst gjelde i trafikkerte områder, og særlig i hoved- og biled og i farvannet forøvrig inn mot de kommunale trafikkhavnene. Innholdet i ansvaret er nærmere kommentert nedenfor.

Kystverket har i dag forvaltningsansvar for og myndighet i om lag 1075 hoved- og bileder,[1] med

Figur 9.3 Forslag til ny ansvarsdeling der staten har hovedansvar for fremkommelighet

Kilde: Kystverket

en total utstrekning på nær 10 800 nautiske mil / 20 000 kilometer. Siden det er i hoved- og bileder mesteparten av skipstrafikken foregår, vil utvalgets forslag i stor utstrekning være en kodifisering av gjeldende praksis. Ansvar for at farvannet er farbart inn mot private kaier og terminaler som brukes av én enkelt eller noen få brukere vil, på samme måte som i dag, påligge eieren av havnen.

Statens forvaltningsansvar i farvannet bør, etter *samme flertalls* vurdering, ikke gjelde for området i sjøen som er knyttet direkte opp mot selve havneanlegget og havnens infrastruktur. Siden havnen som næringsaktør og tjenestetilbyder til sjøtransporten vil ha en særlig interesse i at det er god fremkommelighet inn til kaikant, mener *samme flertall* at fremkommelighet i dette sjøområdet bør ivaretas av eierne av havnen eller havnene i dette området i fellesskap. Statens ansvar for fremkommelighet må derfor avgrenses mot farvannet i havn. Begrepene «farvann» og «havn» defineres i lovutkastet § 3

Som det fremkommer over, er det hensynet til sikkerhet i farvannet og klarhet i ansvarsforholdene som er begrunnelsen for forslaget om at staten skal ha hovedansvaret for fremkommeligheten i farvannet. *Samme flertall* vil imidlertid også peke på at gjeldende ansvarsfordeling mellom stat og kommune når det gjelder fremkommelighet i farvannet fremstår som utfordrende.

Ansvaret er i dag fordelt på to aktører i den enkelte kystkommune. Hvem som er ansvarlig for å håndtere for eksempel drivende gjenstander, vil avhenge av hvor i farvannet gjenstanden befinner seg, og vil kunne veksle flere ganger i løpet av kort tid på grunn av vær- og strømforhold på stedet. Dette kan delvis avhjelpes ved at det finnes en felles varslingstelefon, men ansvaret er fortsatt fragmentert når det er fordelt på flere aktører. Ordningen innebærer også at både stat og kommune vil kunne ha behov for å administrere samme type tiltak, for eksempel sørge for å bryte is i farvannet, noe som utvalget mener er en lite hensiktsmessig ressursutnyttelse.

Kystverket har informert utvalget om at dagens ordning med at kommunene har generelt ansvar for fremkommeligheten i farvannet i sitt sjøområde, erfaringsvis er enklere å håndtere for kommuner som har en etablert og velfungerende havneadministrasjon. Kommuner uten kommunal havnevirksomhet har ifølge Kystverket færre ressurser å benytte seg av. Dette medfører store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvordan ansvaret ivaretas.

Samme flertall mener på bakgrunn av ovenstående at det vil innebære en forenkling at ansvaret legges på én aktør. Det er *samme flertalls* mening at staten bør være den aktøren. Særlig viser *samme flertall* til at dette vil medføre en mer enhetlig utøvelse av ansvaret, og en netto samfunnsmessig kostnadsbesparelse, ved at kostnadsbesparelsen for kommunene ikke fullt ut vil motsvares av en kostnadsøkning for staten. Staten har uansett beredskap for og bruker ressurser på fremkommeligheten i tilstøtende områder (hoved- led og biled) og utfører mange av oppgavene også etter dagens lov.

Samme flertall foreslår at definisjonen av havn omfatter farvannet i nær tilknytning til kaifront, og som er knyttet til bruk av havnen, jf. lovutkastet § 3 bokstav d). Dette vil i praksis blant annet omfatte fartøyers nødvendige manøvreringsareal til og fra kaifront, området innenfor moloer og rundt faste og flytende kaier eller i indre basseng som følge av naturgitte formasjoner, som i naturlig avgrensete bukter, viker o.l. Se også kapittel 7.4.2.

For å avhjelpe eventuell tvil om hvor langt statens ansvar for fremkommelighet i farvannet går mot enkelte havner, foreslår *samme flertall* i tillegg en hjemmel for departementet til å fastsette i forskrift grensen for havnens utstrekning i sjø. Hjemmelen kan brukes for alle havner uavhengig av eierskap. En slik forskrift kan fastsettes når de stedlige og geografiske forholdene er slik at lovens definisjon av begrepene «farvann» og «havn» ikke gir et entydig svar på hvor langt statens ansvar for fremkommelighet går.

En eventuell havneavgrensning må fastsettes konkret i det enkelte tilfellet og kartfestes, for eksempel slik det er gjort i gjeldende farledsforskrift (2009), hvor havneavgrensning er fastsatt og kartfestet for å skille mellom statens og kommunens ansvar for hoved- og biled inn til kai.

Samme flertall foreslår videre å konkretisere i lovbestemmelsen hva som ligger i statens ansvar for at farvannet skal være farbart. Dette gjøres ved at bestemmelsen gir eksempler på de mest aktuelle tiltakene som ventes av staten, så som å sørge for nødvendig isbryting, og ansvar for å fjerne gjenstander i sjøen som innebærer hindring for sjøtransporten eller som er til fare for ferdselen. Overføringen av ansvar og oppgaver til staten er ment å føre til en totalt sett bedret fremkommelighet og økt sikkerhet i farvannet. Dersom lovforslaget skal virke etter sin hensikt, krever det at staten disponerer sine ressurser slik at oppgavene i det utvidete området ivaretas på en minst like god måte som etter dagens praksis. Som i dag er

[1] Hoved- og biled er forklart i kapittel 3.2.

det staten som må foreta de løpende vurderingene av hva som er nødvendig, og hva som skal prioriteres, innenfor budsjettrammer og bevilgninger. Som tidligere forutsetter ordningen en tett dialog mellom staten, kommunen og brukerne av farvannet, for at oppståtte situasjoner løses på beste måte, og tillit til at staten ivaretar sikkerheten og trygger fremkommeligheten i tråd med lovens intensjon. Oppstår det en sjelden gang situasjoner der en havn eller kommune må gripe inn, forutsettes det at konsekvensene av dette, som i dag, løses i dialog mellom partene.

Utvalgets forslag til lovbestemmelse fremkommer av § 7.

Utvalgets medlem Bjørnflaten, stiller seg bak flertallets vurderinger av at ansvaret for forvaltningen av farvannet utenfor havneavgrensning bør overlates til staten, og viser til at erfaringer fra praktiseringen av dagens lovverk har tydeliggjort dette. *Dette medlem* er enig med flertallet i at et klart skille mellom kommunenes konkurranseutsatte havnevirksomhet og statens farvannsforvaltning, vil bedre forutsigbarheten for skipsfart og andre brukere av farvannet.

Dette medlem mener det er behov for å klargjøre Kystverkets rolle og ansvar i farvannsforvaltningen, og vil understreke viktigheten av at det legges betydelig vekt på en tydeliggjøring av Kystverkets myndighetsutøvelse i det påfølgende lov- og forskriftsarbeidet.

Utvalgets mindretall, medlemmet Krohn-Hansen, er uenig i at staten skal ta over ansvaret for farvannsforvaltningen i kommunenes sjøområder. Dagens funksjonsfordeling mellom kommune (havn) og stat (Kystverket) fungerer etter *samme mindretalls* vurdering i henhold til lovens intensjon. *Samme mindretall* vil opprettholde det kommunale ansvaret for sjøområdet som innbefatter både farvannsoppfølging og tiltak i farvannet. Dette er nøye beskrevet i innspill fra havnenes organisasjoner som er overlevert utvalget tidligere. Havna besitter den lokale kunnskapen om farvannet. Aktørene i havna forventer at havna utøver farvannsforvaltningen, og at havna har tilgjengelige ressurser til å sikre fremkommeligheten (at det reageres ved hindringer osv.). *Samme mindretall* mener at denne funksjonsfordelingen er samfunnsøkonomisk rasjonell. Havna er der med sine folk, mens Kystverket etter flertallets forslag må bygge opp en ressurs og beredskap for å kunne sikre fremkommeligheten. Har kommunene ansvaret for et sjøområde, bør de gis et hensiktsmessig verktøy for å kunne utøve denne oppgaven. *Samme mindretall* mener at adgangen til å kreve anløpsavgift bør ligge fast, og viser til at dette også er omtalt i mandatet til utvalgets arbeid.

9.3 Tiltak som krever tillatelse

I dette kapitlet vurderer utvalget regulering av tiltak som kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen i farvannet. I dag reguleres slike tiltak i havne- og farvannsloven (2009) kapittel 4. Utvalget foreslår å videreføre søknadsplikten for tiltak som kan påvirke sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet, men foreslår både lovtekniske og materielle endringer i reguleringen av slike tiltak.

9.3.1 Gjeldende rett

Hovedregelen etter havne- og farvannsloven (2009) er at alle tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i sjøen, krever tillatelse etter § 27, enten av kommunen eller av staten. Hvilke handlinger som er søknadspliktige tiltak, er ikke definert i loven. Bygging, graving og utfylling, fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, utdypning, dumping, akvakulturanlegg, opplag av fartøy, lyskilder, kabler og rør nevnes i bestemmelsen som eksempler på hva som regnes som tiltak. Avgjørende er etter ordlyden hvilken påvirkning tiltaket har på sikkerheten eller fremkommeligheten i sjøen. Både fysiske konstruksjoner i sjø og på land, aktiviteter i farvannet og varige og midlertidige tiltak faller inn under søknadsplikten, så lenge tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i sjø. Kravet om tillatelse etter havne- og farvannsloven er selvstendig, og gjelder uavhengig av om det er gitt tillatelse til tiltak etter annen lovgivning, for eksempel etter plan- og bygningsloven.

Myndigheten til å fatte enkeltvedtak etter § 27 er fordelt mellom stat og kommune, både geografisk og saklig. Som utgangspunkt har kommunene myndighet til å fatte vedtak etter § 27 første ledd i eget sjøområde, det vil si innenfor området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, jf. havne- og farvannsloven § 9 første ledd. Departementet er gitt myndighet til å fatte vedtak om tiltak utenfor kommunens sjøområde og om tiltak som skal settes i verk i, eller som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i, hovedled eller biled. I tillegg følger det av § 27 tredje ledd med tilhørende forskrift at enkelte typer tiltak alltid skal avgjøres av departementet. Dette gjelder blant annet akvakulturanlegg, rørledninger for olje og gass, broer og tiltak som

krysser kommunegrenser, og for øvrig tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, herunder sprengning, større slep, seismiske undersøkelser og utprøving av utstyr jf. forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket (2009). Kystverket har fått delegert den enkeltvedtakskompetansen som departementet har etter gjeldende lovs kapittel 4.

Departementet er i § 27 gitt hjemmel til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift for visse typer tiltak om at tillatelse likevel ikke er påkrevd hvis tiltaket er meldt innen en nærmere angitt frist. Departementet har ikke benyttet seg av denne vedtakskompetansen.

Tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet, krever tillatelse fra departementet, jf. § 28. Formålet med bestemmelsen er ifølge merknadene til bestemmelsen å sikre at statens investeringer i og intensjoner med de aktuelle anleggene blir ivaretatt, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 167. Kystverket er delegert myndighet til å avgjøre søknader etter § 28. Søknader om tiltak som kan påvirke områder som er erklært hemmelige i medhold av lovgivningen om forsvarshemmeligheter, skal imidlertid avgjøres av Forsvaret, jf. forskrift om unntak fra lov om havner og farvann for sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål (1989).

Havne- og farvannsloven (2009) § 26 angir en alminnelig sikkerhetsstandard ved planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av tiltak som er søknadspliktige etter loven. Bestemmelsen innebærer at tiltakshaver har en selvstendig plikt til å påse at tiltaket ikke utgjør en fare for sikkerheten, og knytter seg til alle faser ved tiltaket. Bestemmelsen gir også departementet hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere krav til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av bestemte typer tiltak. Videre gir bestemmelsen hjemmel for departementet til å fastsette forskrift med regler om minste tillatte avstand i høyde, bredde eller dybde for tiltak som kan innskrenke farledene. Departementet har ikke benyttet seg av de to forskriftshjemlene.

Paragraf 29 regulerer adgangen til å fastsette vilkår for tillatelse etter kapittel 4. Bestemmelsen angir hvilke hensyn som skal vektlegges ved fastsettelse av vilkår, og den gir eksempler på hvilken type vilkår som kan stilles. Bestemmelsen suppleres av den ulovfestede forvaltningsrettslige adgangen til å sette vilkår til tillatelser.

Departementet er i § 30 gitt hjemmel til å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om forbud mot eller sette vilkår for iverksetting av tiltak i bestemte områder, dersom dette er nødvendig for å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold. Bestemmelsen forutsetter at områdets særlige karakter gjør det nødvendig å begrense tiltak i det aktuelle området. Departementet har ikke benyttet seg av adgangen til å treffe vedtak etter bestemmelsen.

Dersom en tillatelse etter kapittel 4 ikke har blitt benyttet innen tre år etter at tillatelsen ble gitt, faller den ifølge § 31 bort. Plan- og bygningsloven (2008) har en tilsvarende bestemmelse om bortfall av tillatelse.

Myndigheten etter loven og kommunen som plan- og bygningsmyndighet er etter § 32 forpliktet til å foreta en effektiv og samordnet behandling av søknader om tillatelse. Videre følger det av bestemmelsen at det ikke kan gis tillatelse til tiltak etter havne- og farvannsloven i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven (2008) uten at vedkommende plan- og bygningsmyndighet har gitt dispensasjon fra planen.

Paragraf 33 gir hjemmel til å pålegge tiltakshaver å sørge for å bekoste undersøkelser for å klarlegge konsekvenser av at tiltaket skal gjennomføres. Slikt pålegg gis før tillatelse eventuelt innvilges. Det presiseres i bestemmelsen at pålegget må stå i et rimelig forhold til den betydningen det har for tillatelsesmyndigheten å få klarlagt mulige konsekvenser av tiltaket.

9.3.2 Utvalgets vurderinger

9.3.2.1 Krav om tillatelse til tiltak med konsekvenser for sikkerhet og fremkommelighet

I det følgende avsnittet vurderer utvalget behovet for å stille krav om tillatelse for iverksetting av tiltak etter havne- og farvannsloven.

En rekke tiltak som iverksettes i sjøen eller i sjønære områder kan ha betydelige konsekvenser for sikkerhet og fremkommelighet i sjøen. For eksempel kan et tiltak medføre at det blir vanskeligere å navigere i farvannet, eller tiltaket kan beslaglegge areal i farvannet hvor allmennheten ferdes. Konsekvensene av dette kan være mindre effektiv fremkommelighet. I sin ytterste konsekvens kan det medføre fare for liv, helse og miljø. Konkurransen om arealer i sjø og i sjønære områder er stor. Utvalget vurderer at det for havne- og farvannsreguleringens anliggende er viktig at regelverket gir tilstrekkelige virkemidler til å kunne ivareta hensynet til sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Samtidig må regelverket ikke være unødvendig til hinder for iverksetting

av tiltak i farvannet som ikke har slik negativ påvirkning.

Konsekvensene som et tiltak kan få vil kunne være svært forskjellige, og variere ut fra blant annet type tiltak, forholdene på stedet, annen bruk i området, strømforholdene i farvannet, vær og klima. Mens noen tiltak kun vil ha midlertidige konsekvenser, vil noen tiltak i praksis ha irreversible konsekvenser, for eksempel ved bygging av broer. Det store spennet i måten tiltak kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet i sjø på, tilsier etter utvalgets vurdering at det er behov for at slike tiltak underlegges konkret vurdering i forkant av iverksettelse. Dette innebærer at det ikke vil være tilstrekkelig å fastsette generelle regler for iverksetting av tiltak, ei heller at det vil være tilstrekkelig med en mulighet til å reagere på tiltak etter at tiltaket er iverksatt. På denne bakgrunn har utvalget funnet at det er et fortsatt behov for å stille krav om forhåndstillatelse for å kunne iverksette tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet i sjø. Utvalget mener at behovet for å stille krav om forhåndstillatelse snarere er større nå enn tidligere, fordi økt aktivitet til sjøs og stadige ønsker om etablering av nye installasjoner innebærer økt konkurranse om farvannet.

Samtidig ser utvalget at søknadsplikten etter gjeldende lov for iverksetting av tiltak har parallelle, og til en viss grad overlapper, med annet regelverk. Særlig vises det til krav om tillatelse for iverksetting av tiltak etter plan- og bygningsloven (2008). For flere typer tiltak må tiltakshaver ha tillatelse etter begge lovene. Utvalget er av den oppfatning at slike doble søknadsprosesser bør unngås, med mindre det kan påvises et faktisk behov for å opprettholde begge søknadsprosessene. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om hensynet til sikkerhet og fremkommelighet kan ivaretas tilstrekkelig ved reguleringen av tiltak etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven har en svært bred formålsbestemmelse. Dette tilsier at de hensyn som havne- og farvannsloven skal ivareta, også kan være relevante hensyn i vurderinger etter plan- og bygningsloven. Samtidig er plan- og bygningsloven utformet slik at det tas høyde for at supplerende sektorregelverk virker sammen med loven. Videre innebærer den brede formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven at hensynet til sikkerhet og fremkommelighet kun vil være noen av flere hensyn som skal vektlegges i helhetsvurderingen som foretas etter loven.

Plan- og bygningsloven pålegger kommunen en samordningsplikt, herunder også plikt til å samordne med Kystverket. Dette kunne tilsi at hensynet til sikkerhet og fremkommelighet i sjø kunne ivaretas ved at Kystverket er høringsinstans ved kommunens behandling av tiltak etter plan- og bygningsloven. Utvalget vurderer imidlertid at en slik høringsrett ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at hensynet til sikkerhet og fremkommelighet i sjø blir forsvarlig vektlagt i den samlede vurderingen byggesaksmyndigheten skal gjøre. Utvalget mener at en klage som gjelder nautiskfaglige vurderinger i vedtaket, bør behandles av Kystverket, som har fagkunnskap på området. Dersom Kystverket kun avgir en høringsuttalelse, vil en slik klage måtte rettes til kommunen som byggesaksmyndighet, noe utvalget mener vil gi svakere rettssikkerhet for søker.

For de tiltakene som faller utenfor byggesaksreglenes saklige eller geografiske virkeområde, men innenfor virkeområdet for havne- og farvannslovens regler om søknadsplikt for tiltak, vil det i alle tilfeller fortsatt være et behov for søknadsplikt regulert i havne- og farvannsloven.

På bakgrunn av ovenstående vurderer utvalget at det er et fortsatt behov for selvstendig myndighet til å begrense adgangen eller til å stille vilkår for iverksettelse av tiltak særskilt av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet i sjø, og at havne- og farvannsloven er mest egnet lov for slik regulering. Utvalgets forslag fremkommer av lovforslaget §§ 13 og 14.

9.3.2.2 Søknadspliktige tiltak

Et tiltak kan påvirke sikkerheten og fremkommelighet i sjø, selv om tiltaket verken er av stort omfang eller er langvarig. En fortøyningsbøye i et trafikkert område kan få store konsekvenser for ferdselen i farvannet, mens konsekvensene av å bygge en større konstruksjon i et område med lite trafikk kan ha mindre konsekvenser for sikkerhet og fremkommelighet. Utvalget mener at det er viktig at reguleringen av tiltak etter havne- og farvannsloven gjøres gjeldende for tiltak som skal iverksettes både på sjøen og på land, både midlertidige og varige, og både fysiske konstruksjoner og aktiviteter på sjøen, så lenge tiltaket kan påvirke sikkerhet og den allmenne ferdselen på sjøen.

Tiltak som bare berører ferdselen på et avgrenset geografisk område som ikke er gjenstand for allmenn ferdsel, bør holdes utenfor behandling etter havne- og farvannsloven. Det vises i denne sammenheng til merknadene til formålsbestemmelsen. Her går det frem at loven skal legge til rette for bruk av farvann hvor allmennhe-

ten ferdes. For å tydeliggjøre dette skillet overfor tiltakshaver, foreslår utvalget at det presiseres i bestemmelsen at det kun er tiltak som kan påvirke den *allmenne* ferdselen som er omfattet av kravet til tillatelse.

Utvalget ser at det kan være vanskelig for tiltakshaver selv å vurdere om et tiltak kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet, og at det i mange tilfeller vil bero på en nautiskfaglig vurdering om et tiltak i det hele tatt er søknadspliktig etter loven. For å unngå både at tiltak som skulle vært omsøkt ikke blir det, og at uproblematiske tiltak forsinkes unødig av ordinær saksbehandling av en søknad, mener utvalget at det må være lav terskel for søknadsplikt, men tilsvarende krav til rask saksbehandling av uproblematiske tiltak. Utvalget foreslår derfor at det innføres et krav om at vurderingen av om tiltaket faller inn under lovens krav til tillatelse må avgjøres innen kort tid, og at handlingsplikten i så måte påhviler myndighetene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at søker må gis skriftlig melding innen fire uker dersom tiltaket vurderes som søknadspliktig.

9.3.2.3 Beslutningsmyndighet

Utvalget mener at gjeldende regelverk er unødig komplisert, til dels uklart og lite tilgjengelig når det gjelder hvem som er aktuell beslutningsmyndighet for et tiltak. Det vises til at kommunens myndighet er betydelig snevrere enn hva lovens utgangspunkt skulle tilsi, idet alle tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel krever tillatelse fra Kystverket, jf. forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket (2009) § 1 bokstav h. Videre vises også til at det kan være vanskelig, særlig for tiltakshaver, å vurdere om tiltaket, selv om det er i kommunens sjøområde, *kan påvirke* forholdene i hovedled og biled. Heller ikke for den enkelte myndighet som mottar søknad er det alltid opplagt etter dagens regler hvem som er rett beslutningsmyndighet. Utvalget mener at det bør komme klarere frem hvem som er beslutningsmyndighet etter bestemmelsen. I tillegg kan det stilles spørsmål ved om dagens myndighetsfordeling materielt sett er hensiktsmessig.

Kystverket, som er fagmyndighet for kystforvaltning og sjøsikkerhet, avgjør i dag søknader om tiltak som førsteinstans, i saker der staten har vedtakskompetanse etter loven. Mens kommunene er den nærmeste myndighet til å ha lokalkunnskap og til å prioritere mellom ulike interesser innenfor kommunens sjøområde, besitter Kystverket den nautiske fagkompetanse. Dette tilsier etter utvalgets vurdering at beslutningsmyndigheten som hovedregel bør legges til fagmyndigheten for kystforvaltning og sjøsikkerhet. Dette svarer i stor grad til dagens ordning. Alle tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel skal i dag avgjøres av Kystverket. Utvalget mener derfor at hovedregelen bør være at staten skal avgjøre søknader om iverksetting av tiltak etter loven, og at dette bør presiseres og tydeliggjøres i ny lov.

En slik bestemmelse vil også harmonere med forslaget til utvalgets flertall om at staten får ansvaret for fremkommeligheten i farvannet.

En del tiltak vil kunne påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen både generelt i farvannet, og i farvannet i havn. Videre har kommunene viktig lokalkunnskap om de aktuelle områder, og kjennskap til behovet for å ivareta særlige interesser. Etter utvalgets syn er det viktig at staten ikke fatter vedtak uten at kommunen blir hørt i slike saker. På denne bakgrunn foreslår utvalget et krav om at departementet skal innhente kommunens uttalelse dersom tiltaket kan påvirke forholdene i farvannet i havn.

For tiltak som bare kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen i farvannet i havn, mener utvalget at kommunen er nærmest til være beslutningsmyndighet. En slik myndighetsfordeling tilsvarer det skillet mellom statens og kommunens myndighets- og ansvarsområde som utvalget ellers foreslår for sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet, jf. kapittel 9.2 og 9.4.

Noe tvil om hvem som er rett beslutningsmyndighet i de konkrete saker vil fortsatt kunne oppstå, ettersom det er vanskelig å formulere skillet helt entydig i loven. Som nevnt ovenfor mener utvalget at det er et vesentlig poeng med det særskilte tillatelseskravet etter havne- og farvannsloven at myndighet med nautisk fagkompetanse vurderer søknadene. På denne bakgrunn mener utvalget at det vil innebære en forenkling og forbedring av regelverket om Kystverket, som den statlige fagmyndigheten, også foretar vurderingen av om tiltaket er av en slik art at det krever tillatelse, jf. ovenfor, og hvilken myndighet som i så fall er den kompetente beslutningsmyndighet. Dette gjennomføres ved at alle søknader skal rettes til departementet, eller den som har fått myndighet til å gi tillatelse etter bestemmelsen, i praksis Kystverket. En slik regel vil medføre at søker ikke trenger å ta stilling til hvem som er beslutningsmyndighet, og kan forholde seg til én myndighet når søknad skal sendes. Dette vil sikre en ensartet praksis for vurderinger av hvilke tiltak

som krever tillatelse etter loven. Samtidig skal dette sikre kommunens rett til å bli hørt eller til å avgjøre enkelte typer søknader.

Utvalget vurderer dermed at hovedregelen bør være at det er fagmyndigheten for kystforvaltning og sjøsikkerhet som i førsteinstans avgjør søknader om iverksetting av tiltak som kan påvirke sikkerhet og allmenn ferdsel i farvannet. Det er imidlertid praksis for å legge slik beslutningsmyndighet til overordnede fagdepartement. Dette gir departementet mulighet til å vurdere konkret i hvilken grad myndighet bør delegeres til underliggende etat, og samtidig gjør dette at regelverket ikke låses til dagens organisering i staten, i det tilfelle at det skulle gjennomføres omorganisering i departements- eller etatsstrukturen.

9.3.2.4 Tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg

Etter utvalgets oppfatning er bakgrunnen for kravet om tillatelse for tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg etter gjeldende lovs § 28 noe uklar. Det følger av merknadene til bestemmelsen at formålet med den er å sikre at statens investeringer i og intensjoner med de aktuelle anleggene blir ivaretatt. Krav om særskilt tillatelse med et slikt formål for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, helt uavhengig av tiltakets betydning for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet, ligger etter utvalgets syn utenfor kjerneområdet for havne- og farvannsloven.

Med Kystverkets anlegg menes i denne sammenheng spesielt fiskerihavneanleggene. Som nevnt i kapittel 3.7.3, skal fiskerihavneanleggene overføres til fylkeskommunene, og disse vil dermed falle utenfor gruppen av søknadspliktige tiltak etter gjeldende § 28. Utvalget legger til grunn at behovet for å stille krav om tillatelse for tiltak som har betydning for Kystverkets anlegg, er tilstrekkelig ivaretatt ved kravet om tillatelse for tiltak som kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen i farvannet, jf. over.

For Forsvarets anlegg vurderer utvalget at det heller ikke er behov for særskilt tillatelseskrav, ut over søknadsplikt for tiltak som kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen i farvannet. Utvalget mener at sikkerhetsloven (1998) er en mer egnet lov for å sikre at investeringer i og intensjonen med Forsvarets anlegg blir ivaretatt. Utvalget kan heller ikke se at det er påberopt et konkret behov for slikt særskilt vern i farvannet etter havne- og farvannsloven, ut over det som ellers gjelder på land. Ifølge arbeidsgrupperapporten (2015), hvor gjeldende havne- og farvannslov ble evaluert, har Forsvarsdepartementet meddelt at det fortsatt er behov for å kreve tillatelse for iverksettelse av tiltak som kan ha betydning for Forsvarets anlegg, innretninger eller virksomhet. Forsvaret begrunner dette med at et slikt krav sikrer at tiltak av betydning for Forsvarets anlegg og virksomhet blir hensyntatt konkret på departementsnivå, og ikke som et generelt hensyn ved søknadsprosessen på kommunenivå etter § 27. Dersom bestemmelsen tas bort, vil dette medføre at Forsvarsdepartementet må tre inn som klager i en eventuell senere forvaltningssak, dersom et enkeltvedtak skulle være i strid med sikkerheten eller øvrige forsvarsinteresser, i stedet for å bli hørt under søknadsprosessen.

Utvalget mener at de hensyn som Forsvarsdepartementet peker på blir ivaretatt i lovforslaget, ettersom alle søknader om iverksetting av tiltak etter loven skal sendes til departementet. Tiltak som kan få betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg vil etter forslaget fortsatt være søknadspliktige i den grad de kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i sjøen.

På bakgrunn av ovenstående foreslår utvalget at det ikke stilles et særskilt krav om tillatelse for tiltak som kan få betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg i ny lov.

9.3.2.5 Alminnelige krav til tiltak

Utvalget har vurdert om det er behov for å videreføre dagens bestemmelse i § 26, om alminnelige krav til tiltak. Utvalget mener at det i utgangspunktet må kunne forutsettes at beslutningsmyndigheten vektlegger de hensyn som havne- og farvannsloven skal ivareta i vurderingen og utformingen av et vedtak med hjemmel i loven. Dette gjøres når det gis tillatelse til iverksetting av tiltak fordi det ikke forventes negative virkninger av tiltaket eller fordi fordelene ved tiltaket anses å være større enn ulempene. Alternativt vil beslutningsmyndigheten avslå søknaden med begrunnelse i de negative virkningene, eller stille vilkår for å avbøte negative virkninger. Det er vanskelig å se at det skal være behov for å ha generelle krav til tiltaket utover de krav som finnes nødvendig å stille i det konkrete tilfellet. I denne sammenheng vil utvalget vise til det generelle forbud etter loven mot å volde fare eller ulempe i farvannet, jf. dagens § 34, som foreslås videreført og utvidet i forslaget til ny lov.

Utvalget viser til at myndigheten etter lovforslaget vil ha adgang til å sette vilkår knyttet til de samme forholdene som reguleres av gjeldende

lovs § 26. Myndighetene kan sette vilkår om både planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold for å ivareta lovens formål. Der myndigheten som skal avgjøre en søknad ser at det er fare for at endrede forhold kan få betydning for hvilke plikter tiltakshaver bør ha, kan det for eksempel settes som vilkår til tillatelsen at tiltakshaver plikter å melde fra om endrede forhold. Se omtale av adgangen til å fastsette vilkår i kapittel 9.3.2.6.

Videre mener utvalget at så lenge innholdet i en tillatelse er fulgt og forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede, bør den som har fått tillatelse til å iverksette tiltak kunne forholde seg til tillatelsen, hva gjelder de krav til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold som stilles etter havne- og farvannsloven. Dagens regel i § 26 vil bare ha selvstendig betydning dersom et forhold ligger innenfor gitt tillatelse, men er i strid med de alminnelige krav til tiltak. Utvalget har vanskelig for å se at det kan være aktuelt, og anser også at det kan være rettskildemessig utfordrende å sanksjonere brudd på en slik bestemmelse.

Utvalget mener på denne bakgrunn at en bestemmelse som stiller alminnelige krav til tiltak, som et tillegg til kravet om tillatelse, er både rettskildemessig problematisk og overflødig. Utvalget foreslår derfor at dagens § 26 ikke videreføres i ny havne- og farvannslov.

9.3.2.6 Vilkår i tillatelse

Det følger av den ulovfestede vilkårslæren at det innenfor visse rammer kan settes vilkår om plikter til begunstigende forvaltningsvedtak. Utvalget mener at en egen bestemmelse om vilkår til tillatelser etter havne- og farvannsloven vil bidra til å klargjøre eventuell tvil om hvilken type vilkår det er hjemmel til å stille. På denne bakgrunn vurderer utvalget at det fortsatt er behov for å regulere adgangen til å fastsette vilkår.

I tråd med den ulovfestede vilkårslæren vil det være vid adgang til å stille omfattende vilkår. Formålsbestemmelsen vil sette rammer for hvilke vilkår som kan stilles, og hvilke hensyn som skal vektlegges når vilkårene utformes. Det forutsettes at vilkårene har saklig sammenheng med tillatelsen og lovens formål, og at de ikke er uforholdsmessig tyngende sett i forhold til det som søkes oppnådd, eller at de undergraver andre bestemmelser i loven. Hovedpoenget med adgangen til å fastsette vilkår er å avbøte eller begrense negative konsekvenser av tiltaket.

Gjeldende lov § 33 gir hjemmel til å gi pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes. Det er utvalgets oppfatning at et slikt pålegg kan gis etter gjeldende § 29 første ledd bokstav a, forslagets § 14 første ledd bokstav a, selv om et slikt pålegg gis før eventuelt vedtak om tillatelse fattes.

Etter gjeldende § 28 andre ledd kan det settes som vilkår at den som får en tillatelse, eller den i hvis interesse et vedtak blir truffet, skal dekke utgiftene til å oppfylle vilkårene. Utvalget mener at adgangen til å stille som vilkår at den som får en tillatelse skal dekke utgiftene til å oppfylle vilkårene, bør presiseres i bestemmelsen om vilkår i ny lov. Utvalget mener imidlertid at adgangen til å sette som vilkår at en tredjeperson, som i utgangspunktet ikke er part i saken, skal dekke slike utgifter er problematisk. Utvalget er ikke kjent med at det er praksis for å stille slike vilkår. Forarbeidene gir heller ingen veiledning til hva som er ment med dette i gjeldende lov. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det ikke gis slik adgang i ny bestemmelse om adgangen til å stille vilkår til vedtak. Oppramsingen av type vilkår i bestemmelsen, er i alle tilfeller ikke uttømmende, og det vil bero på en konkret vurdering om et vilkår til en tillatelse faller inn under den ulovfestede vilkårslæren.

Utvalgets forslag til bestemmelse om vilkår, fremgår av lovforslaget § 14.

9.3.2.7 Bortfall av tillatelse

Dersom det går lang tid fra vedtakelsestidspunktet til tiltaket iverksettes, kan det i enkelte tilfeller forekomme at forholdene har endret seg, slik at det er behov for en ny vurdering av om tiltaket bør tillates eller om andre vilkår bør stilles. Videre vil det etter utvalgets mening være uheldig om tillatelser som ikke brukes gjør beslag på areal som kunne vært nyttet til andre formål. På denne bakgrunn mener utvalget at ubrukte tillatelser etter en tid må falle bort.

9.3.2.8 Samordning av myndighet

Utvalget mener at en god samordning av myndighet ved tiltak som krever tillatelse etter flere regelverk er svært viktig for å unngå at søknadsprosessen oppleves som tungvinn for tiltakshaver. Utvalget mener derfor at loven fortsatt bør stille krav om samordning av myndighet, og at dette bør tydeliggjøres ytterligere i forhold til dagens regelverk.

Utvalget kan ikke se at et krav om at myndighetene plikter å foreta en effektiv og samordnet behandling av søknadene kan ha noe særlig mer i seg enn et krav om samhandling av søknadene i

tid. Videre mener utvalget at rettsvirkningen av arealplaner etter plan- og bygningsloven er tilstrekkelig regulert i plan- og bygningsloven, jf. § 11-6, og at det ikke er behov for å regulere dette i havne- og farvannsloven. Delegeringsadgangen i gjeldende § 32 siste ledd er i dag ikke benyttet.

Utvalget foreslår at det stilles krav om at departementet skal innhente kommunens uttalelse dersom tiltaket kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet i havn. Utvalget mener at en slik regel, sett i sammenheng med samordningsregler i andre lover, og særlig samordningsreglene i plan- og bygningsloven, vil sikre samordning av søknadsbehandlingen, og samtidig sikre at kommunens interesser blir ivaretatt i søknadene etter bestemmelsen. Utvalget viser i denne sammenheng også til lovforslaget § 13 andre ledd tredje setning, som pålegger departementet å oversende saker som gjelder tiltak som bare kan påvirke forholdene i farvannet i havn til kommunen for avgjørelse.

9.3.2.9 Ubenyttede hjemler i gjeldende lov

Gjeldende havne- og farvannslov kapittel 4 inneholder flere bestemmelser som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler i forskrift eller ved enkeltvedtak. Som det fremgår ovenfor, er flere av disse bestemmelsene ikke benyttet. Utvalget har vurdert om det fortsatt er behov for slike hjemler.

Departementets forskriftshjemler etter § 26 til å fastsette nærmere krav til tiltak og til å gi regler om minste avstand til farledene, er ikke benyttet. Utvalget legger til grunn at generelle regler om krav til tiltak ikke er særlig egnet for å oppnå målene med loven. Som nevnt mener utvalget at slike bestemmelser kan gis som vilkår for de enkelte tiltak, slik som dette i praksis gjøres i dag. På denne bakgrunn mener utvalget at det ikke er behov for forskriftshjemler tilsvarende hjemlene som i dag er gitt i § 26.

Departementet er i § 27 gitt hjemmel til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift for visse typer tiltak om at tillatelse likevel ikke er påkrevd hvis tiltaket er meldt innen en nærmere angitt frist. Departementet har ikke benyttet seg av denne vedtakskompetansen. Utvalget mener at slike generelle unntak fra søknadsplikten for visse typer tiltak vanskelig kan gis; i tillegg til å bero på en vurdering av typen tiltak som det søkes om, vil vurderingen av hvilke konsekvenser et tiltak kan få, også bero på en konkret vurdering av forholdene på stedet. Det at hjemmelen ikke er benyttet kan etter utvalgets vurdering tyde på at heller ikke fagmyndigheten har funnet hjemmelen særlig praktisk anvendbar. Utvalget har derfor konkludert med at det ikke er behov for en tilsvarende hjemmel i ny havne- og farvannslov. Som nevnt foreslår utvalget at det stilles krav om at departementet gir søker skriftlig melding om at omsøkt tiltak krever tillatelse innen fire uker. Utvalget mener at en slik regel vil sikre rask avklaring for tiltak som ikke påvirker sikkerheten eller den allmenne ferdselen.

Videre er departementet i dagens § 30 gitt hjemmel til, ved forskrift eller enkeltvedtak for bestemte områder, å forby eller sette vilkår for iverksetting av tiltak dersom dette er nødvendig for å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold. Utvalget viser til at hensynet til biologisk mangfold faller inn under de hensynene som loven skal ivareta, jf. at hensynet til miljø nevnes eksplisitt i forslaget til ny formålsbestemmelse. Videre viser utvalget til naturmangfoldloven (2009), herunder særlig til prinsippene for bærekraftig bruk som sektormyndighetene er forpliktet til å legge til grunn ved utøvelse av offentlig myndighet, og til Grunnloven § 112.

For enkeltvedtakskompetansen i gjeldende lovs § 30, viser utvalget til at det i forslaget til ny lov er tydeliggjort at hensynet til biologisk mangfold er et tungtveiende hensyn som kan og skal vektlegges ved vurderinger etter loven, herunder ved vurderinger om tillatelse til iverksetting av tiltak skal gis, eller om vilkår skal stilles. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for en egen hjemmel for å avslå søknader om iverksetting av tiltak etter loven, av hensyn til biologisk mangfold.

Adgang til å gi forskrift om forbud eller om vilkår for iverksetting av tiltak dersom dette er nødvendig for å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold, er etter utvalgets oppfatning heller ikke nødvendig. Ettersom hensynet til biologisk mangfold vil være tungtveiende i den konkrete saken, både i spørsmålet om tillatelse skal gis eller ikke, og i spørsmålet om hvilke vilkår som eventuelt skal stilles til en tillatelse, vil det ikke være behov for en hjemmel til å fastsette forskrift med generelle regler om dette. Utvalget mener også at generelle regler om beskyttelse av bestemte områder hører hjemme i annet sektorregelverk.

I havne- og farvannsloven (2009) § 33 gis hjemmel til å gi pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes. Utvalget vurderer at slikt pålegg kan gis i form av vilkår. Undersøkelser nevnes i forslagets § 14 som eksempel på hvilke typer vilkår som kan stilles, og dette inkluderer også krav om forutgående undersøkelser. På denne bak-

grunn finner utvalget at en egen bestemmelse om hjemmel til å gi pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes, er overflødig i forslag til ny havne- og farvannslov.

9.4 Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt

9.4.1 Gjeldende rett

Ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt er regulert i havne- og farvannsloven (2009) §§ 19, 20 og 21.

Staten har det overordnede forvaltningsansvar og skal føre kontroll med og registrere fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdsel til sjøs. Ansvaret gjelder uavhengig av geografisk plassering Ansvaret for drift og vedlikehold av innretningene vil imidlertid ligge hos eier.

Kommunen har ansvar for å vurdere behov for etablering av *nye* navigasjonsinnretninger i kommunens sjøområde, jf. § 7 og § 9. Staten har et tilsvarende ansvar i tråd med lovens fordeling av forvaltningsansvar mellom stat og kommune. Det er uklart i hvor stor grad staten har plikt til å gripe inn ovenfor kommuner som ikke utfører oppgavene sine.

Etablering, fjerning, flytting eller endring av anlegg for trafikkovervåkning, navigasjonsinnretninger og farvannsskilt krever tillatelse fra departementet. Dette sikrer blant annet at oppmerkingen i norske farvann følger en enhetlig standard, og at internasjonale retningslinjer følges. Kravet om tillatelse for etablering av «anlegg for trafikkovervåkning» er ment å omfatte trafikksentraler eller liknende kontrollsenter med tilsvarende formål.

Departementet kan også gi pålegg om nyetablering eller drift og fjerning, flytting eller endring av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt, og skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan virke villedende for sikker navigasjon eller ferdsel.

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, jf. gjeldende lov § 20. Enhver annen bruk av navigasjonsinnretninger enn den bruk innretningen er tiltenkt og har som formål er forbudt, såfremt departementet ikke har gitt tillatelse, jf. § 21. Forbudet gjelder også for brygge, kai eller lignende for losbåter. Det følger av merknadene til bestemmelsen at det forutsettes at tillatelse til bruk i strid med innretningens formål kun vil være aktuelt i helt spesielle tilfeller, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 162.

9.4.2 Utvalgets vurderinger

Det følger av mandatet at utvalget særlig skal vurdere om lovens fordeling av ansvar for etablering av nye navigasjonsinnretninger mellom stat og kommune er hensiktsmessig. Det fremgår videre at vurderingen skal ta utgangspunkt i gjeldende praksis.

Veiledning fra navigasjonsinnretninger og farvannsskilt er en forutsetning for sikker navigasjon langs norskekysten. Utvalget mener at det er avgjørende for sikkerheten til de sjøfarende at ansvaret for slike sjøsikkerhetstiltak legges til en aktør som har den nødvendige fagkompetanse og tilstrekkelig med ressurser til å ivareta ansvaret. Utvalget foreslår derfor at ansvaret legges til staten, som er nasjonal fagetat på området. Dette vil etter utvalgets vurdering styrke sikkerheten for de sjøfarende, samtidig som hensynet til likebehandling langs kysten vil bli ivaretatt på best mulig måte. Tilsvarende vurderinger knyttet til spørsmål om plassering av ansvaret for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt er for øvrig adressert i presentasjoner for utvalget og i innspill til arbeidsgrupperapporten (2015).

Utvalget vil videre vise til at Kystverket ved etablering av nye navigasjonsinnretninger tar utgangspunkt i risikovurderinger knyttet til skipstrafikken, og at det i praksis er underordnet om det er stat eller kommune som etter loven har ansvaret i det området hvor det er behov for nye navigasjonsinnretninger. På denne måten oppnås full nytteeffekt ved at navigasjonsinnretninger i kommunalt sjøområde og hoved- og biled ses i sammenheng. Staten merker for eksempel farleder trafikkert av ro-ro passasjerskip[2], herunder ferger i veisamband, andre passasjerskip og hurtigbåter i passasjertrafikk, både i hoved- og biled og i det kommunale sjøområdet. Utvalget legger derfor til grunn at dagens praksis når det gjelder ansvar for merking i farvannet ikke er i samsvar med lovens fordeling av forvaltningsansvar mellom stat og kommune.

Utvalgets forslag innebærer en hensiktsmessig forenkling ved at regelverket bringes i tråd med gjeldende praksis. Utvalget peker her på at

[2] Ro-ro skip er konstruert slik at rullende last, for eksempel biler, kan kjøres direkte om bord fra kai og fra skip til kai.

Kystverket per i dag allerede eier 97 prosent av alle navigasjonsinnretninger i Norge. I praksis overtar staten ofte eierskapet for navigasjonsinnretningene etter at utbygger har bekostet etablering. Dette begrunnes med at utbygger ofte opplever eier- og driftsansvaret for innretningene som en stor belastning, mens Kystverket har et eget apparat med rederi og tilsynslag som utfører et rutinemessig tilsyn med og vedlikehold av egne navigasjonsinnretninger. Utvalget mener at dette underbygger forslaget om at staten skal ha ansvaret for navigasjonsinnretninger i alt farvann, men presiserer at en slik ansvarsfordeling ikke etablerer et rettskrav på oppmerking. Utvalget legger til grunn at staten, på tilsvarende måte som i dag, vil prioritere etablering av nye navigasjonsinnretninger på bakgrunn av behovet for merking, den sjøsikkerhetsmessige gevinsten ved tiltaket og tilgjengelige budsjettmidler. Forslaget vil imidlertid innebære en forenkling for brukerne ved at det vil være én etat som har ansvaret for etablering av navigasjonsinnretninger. Det pekes også på at en endring vil fjerne en byråkratisk prosess, hvor kommunen har et ansvar som de ikke kan utføre uten tillatelse fra staten.

Utvalget foreslår ingen endring i eksisterende eieransvar for etablerte navigasjonsinnretninger. Dette innebærer at vedlikeholdskostnadene vil følge eierskapet. Videre foreslår utvalget at adgangen for andre aktører til å kunne søke om å etablere navigasjonsinnretninger videreføres. Staten vil ikke kunne innfri alle ønsker om nye navigasjonsinnretninger, og det er derfor viktig at lovforslaget ikke er til hinder for at navigasjonsinnretninger kan oppføres uten at det er staten som er utfører. For å sikre utforming og plassering i tråd med de standarder som Kystverket har utformet på bakgrunn av internasjonale retningslinjer[3], foreslår utvalget at andre aktører enn staten må ha tillatelse for å kunne etablere navigasjonsinnretninger.

Utvalget foreslår å videreføre statens overordnede ansvar for farvannsskilt, mens tiltakshaver selv må sørge for den konkrete skiltingen. Farvannsskilt skiller seg fra navigasjonsinnretninger ved at farvannsskilt som regel kreves etablert i tilknytning til en konkret regulering, for eksempel regulering av fart, eller i tilknytning til et konkret tiltak, for eksempel etablering av broer eller luftspenn. Statens ansvar for farvannsskilt vil være å føre register, regulere krav til slike skilt, samt føre tilsyn.

Selv om utvalget ser behov for å videreføre krav til tillatelse for å etablere innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning, ser utvalget at det er behov for å forenkle begrepsbruken.

I gjeldende lov brukes betegnelsene «[f]yrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen» for å beskrive det som i dagligtale samlet sett betegnes som navigasjonsinnretninger. Utvalget mener at den teknologiske utviklingen nødvendiggjør at regelverket må omfatte alle innretninger og systemer som er ment å gi navigasjonsveiledning til fartøy, også navigasjonsinnretninger i form av visuell/optisk og elektronisk veiledning. Utvalget foreslår derfor at ny lov bruker den teknologinøytrale betegnelsen «navigasjonsinnretninger og farvannsskilt».

Utvalget mener at det på tilsvarende måte som i dag vil være behov for å gi nærmere regler om tekniske krav til og utforming av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Slike regler vil gjerne være detaljert og av teknisk art, som utvalget mener bør gis i forskrift heller enn at de fremgår av selve lovteksten. Fastsettelsen av slike regler vil forutsette nautisk kompetanse, og utvalget foreslår derfor at forskriftskompetansen også i ny lov legges til departementet. Det forutsettes at kompetansen delegeres til Kystverket.

Imidlertid finner utvalget at departementets hjemmel til å treffe enkeltvedtak om tekniske krav til bruk, utforming og lokalisering av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt ikke er nødvendig. Se omtale av adgangen til å stille vilkår til tillatelse i kapittel 9.3.2.6. Utvalget ser derfor ikke behov for å videreføre enkeltvedtakskompetansen i gjeldende lov § 20.

I gjeldende lov omfatter forskriftskompetansen lokalisering av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Slik utvalget har forstått Kystverket, vil spørsmålet om lokalisering måtte avgjøres på bakgrunn av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. I dag fastsetter Kystverket retningslinjer om plassering av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt som instrukser til saksbehandlerne. Utvalget ser derfor ikke behov for å videreføre departementets kompetanse til å sette krav til lokalisering av navigasjonsinnretninger. For å sikre at navigasjonsinnretninger og farvannsskilt til enhver tid virker etter sin hensikt, foreslår utvalget at det presiseres at departementets forskriftskompetanse også omfatter hjemmel til å stille krav til vedlikehold.

En tillatelse til å etablere, endre, fjerne eller flytte navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt bør etter utvalgets vurdering kunne betinges av

[3] Retningslinjer fra IALA

vilkår. Se utvalgets tilsvarende vurdering i kapittel 9.3.2.6. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i lovteksten at det kan fastsettes vilkår, se forslagets § 9 tredje ledd siste punktum, jf. § 14.

Et viktig bidrag for å sikre trygg ferdsel, er å hindre at navigasjonsinnretninger og farvannsskilt brukes på en måte som kan svekke deres funksjon som veiledning for skipsfarten. Utvalget foreslår derfor å videreføre forbudet mot enhver annen bruk enn det som er formålet med navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Utvalget ser imidlertid ikke behov for å videreføre bestemmelsen om at det kan gis tillatelse til slik bruk. Utvalget er ikke kjent med at det er gitt tillatelse til slik bruk, og anser det som lite sannsynlig at det vil være grunnlag for å gi tillatelse til en bruk som hindrer at navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt virker etter sin hensikt. Skulle det være behov for å bruke navigasjonsinnretninger på grunn av at fartøy eller personer er i en nødssituasjon, vil det uansett ikke innhentes tillatelse på forhånd.

Videre mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig at bestemmelsen inkluderer bruk av brygge, kai eller lignende til bruk for losbåt. Etter at tilbringertjenesten ble konkurranseutsatt i 2016, er det nå et privat selskap som utfører tilbringertjenester for los. Det vil si at Kystverket ikke eier eller drifter egne losbåter, og eventuell avtale om kaiplass må håndteres av eier av fartøyet som har behov for kaiplass.

Utvalgets forslag fremkommer av § 9 i lovutkastet.

9.5 Regulering av ferdsel

9.5.1 Gjeldende rett

9.5.1.1 Trafikkregulering

Havne- og farvannsloven (2009) § 13 gir staten myndighet til å treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om trafikkregulering, for eksempel regler om fart, seilingsleder, trafikkseparering, forbud for bestemte fartøy *mot* å bruke bestemte farleder mv. og påbud om at bestemte fartøy *skal* bruke bestemte farleder mv.

Det er bare staten som har myndigheten etter § 13, og myndigheten omfatter alt farvann. Statens myndighet til å regulere ferdselen etter § 13 går foran kommunens myndighet etter §§ 14 og 42 første ledd.

Sjøtrafikkforskriften (2015) er gitt i medhold av § 13, og er et av sjøtrafikksentralenes viktigste verktøy, se kapittel 9.8. Sjøtrafikkforskriften har bestemmelser om krav til tillatelse fra sjøtrafikksentralene for å bruke de angitte tjenesteområdene og krav til dagslys, sikt, bestemmelser om passering mv. Forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø (2009) er også gitt med hjemmel i blant annet § 13, se kapittel 9.5.2.2. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 14 om bruk av farvann, se kapittel 9.5.1.2. Statens myndighet til å fastsette lokale fartsforskrifter er delegert til kommunene gjennom forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø (2009). Forskrift om fartsbegrensninger gir kommunene myndighet til å fastsette lokale fartsforskrifter innenfor hele kommunens sjøområde, også i hoved- og biled. Lokale fartsforskrifter fastsatt av kommunestyret skal godkjennes av Kystverkets hovedkontor før de gis virkning, jf. fartsforskriften § 4 første ledd.

Formålet med lokale fartsbegrensninger i sjø er i hovedsak å begrense farten til fartøyene slik at risikoen for sammenstøt, grunnstøting og lignende blir redusert. I dag finnes det ca. 125 lokale fartsforskrifter fordelt på 94 kommuner. I noen kommuner gjelder det flere lokale fartsforskrifter som dekker konkrete områder, mens andre kommuner har samlet fartsbegrensningene i én lokal forskrift. Kystverket har utviklet en kartløsning hvor kommunene kan registrere sine lokale fartsforskrifter, som et hjelpemiddel for brukerne. Dette har vært et tilbud til kommunene siden sommeren 2016. Omtrent en fjerdedel av kommunene har registrert forskrifter i kartet.

9.5.1.2 Orden i og bruk av farvann

Havne- og farvannsloven (2009) § 14 første ledd gir stat og kommune («myndigheten etter loven», jf. §§ 7 og 9) hjemmel til å gi forskrift om orden i og bruk av farvannet «når hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet krever det.» Paragraf 42 første ledd gir kommunene hjemmel til å gi tilsvarende forskrift for havner «når hensynet til effektiv og sikker havnevirksomhet krever det». Det er opp til kommunene selv å vurdere om de skal fastsette slik forskrift.

Det følger av både § 14 andre ledd og § 42 andre ledd at departementet kan fastsette forskrift om adgangen til å fastsette slike ordensforskrifter, herunder at slike ordensforskrifter skal følge angitt mal og godkjennes av departementet.

Kommunenes hjemmel til å fastsette ordensforskrift er en delvis videreføring av havne- og farvannsloven (1984) § 16 fjerde ledd, mens statens adgang til å gi ordensforskrifter var ny ved dagens lov. I særmerknadene til § 14 fremkommer det at

> «[d]epartementet 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.»
>
> Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 158.

Staten har ikke brukt sin myndighet etter § 14. Ifølge Kystverket er begrunnelsen for dette at det aller meste som kan reguleres gjennom bruk av statlig ordensforskrift for farvannet etter § 14, kan reguleres med hjemmel i andre bestemmelser i loven. Dette innebærer at staten i de tilfeller det er aktuelt med trafikkregulering, bruker § 13. Det følger forøvrig av særmerknaden til § 14 at «adgangen til å gi ordensforskrifter må avgrenses mot statens myndighet til å gi trafikkreguleringer i medhold av § 13», jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 158. Eventuelle statlige forskrifter etter § 13 går derfor foran kommunale ordensforskrifter gitt i medhold av § 14.

Det følger av forskrift om mal for kommunale ordensforskrifter (2012) at kommunene må bruke fastsatt mal dersom de ønsker å fastsette ordensforskrift etter havne- og farvannsloven §§ 14 og 42. Malen består av både obligatoriske og valgfrie bestemmelser, og har bestemmelser om krav ved opphold i havnen og ved kai, pålegg om taubåtassistanse, forsvarlig fortøyning, oppankring og flytting, plikt til å varsle om skade, krav om tillatelse til dykking i bestemte områder, om landing og start av luftfartøy, krav til passering i bestemte områder, forbud mot snøtømming i bestemte områder og om regulering av bruk av fritidsfartøy. Utover dette kan kommunene i medhold av forskrift om mal for kommunale ordensforskrifter (2012) § 10 innta andre reguleringer i sine ordensforskrifter.

Dersom kommunene tar i bruk § 10 i malen, skal ordensforskriften godkjennes av Kystverkets hovedkontor før den gis virkning, jf. forskrift om mal for kommunale ordensforskrifter (2012) § 3 annet ledd.

9.5.1.3 Avsperring av områder i farvannet eller på land

Både stat og kommune kan treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om å sperre av områder i farvannet eller på land hvis det er nødvendig av hensyn til sikkerheten, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 15 andre punktum. 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 (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 159).

Statens myndighet når det gjelder avsperring av områder av hensyn til sikkerheten, må sees i sammenheng med § 13 første ledd bokstav c som gir staten myndighet til å treffe vedtak om forbud mot at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann. I motsetning til § 13 er statens myndighet etter § 15 andre punktum begrenset til hoved- og biled og utenfor kommunens sjøområde forøvrig, mens kommunen har tilsvarende myndighet i kommunens sjøområde. Avsperringer av områder av hensyn til sikkerheten vil som regel måtte gis ved forskrift, og Kystverket er i dag delegert myndighet til å fastsette midlertidige ferdselsforbud etter § 13 første ledd, bokstav c. Det er denne hjemmelen staten bruker dersom det er behov for å sperre av områder i farvannet.

9.5.1.4 Fastsetting av farleder

Det følger av havne- og farvannsloven (2009) § 16 første ledd at departementet har kompetanse til ved forskrift å fastsette farleder, herunder fastsette hvilke farleder som skal være hovedled og biled. Hovedled og biled er omtalt nærmere i kapittel 3.2. Departementet har brukt sin kompetanse til å fastsette forskrift om farleder (2009). Forskriften fastsetter hvilke leder som er hovedled og biled. Ledene er fastsatt som areal og fremgår av et kart som er en del av forskriften, jf. forskrift om farleder (2009) § 2.

Paragraf 16 andre ledd gir departementet myndighet til å fastsette standarder for farleder (farledsnormal). Farledsnormalen kan blant annet inneholde krav til farledene om bredde, høyde og dybde, eller til navigasjonsveiledning, ankringsplasser og nødhavner. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet, men Kystverket har fastsatt en farledsnormal som har status som instruks for Kystverkets ansatte ved planlegging, prosjektering og vurdering av arealbehov for farleder.

Paragraf 16 tredje ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift med nærmere regler om adgang til bruk av farleder til annet enn sjøtrafikk. Av forarbeidene fremgår det at det 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. (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 51).

Paragraf 16 tredje ledd må sees i sammenheng med både § 13 og § 27. Paragraf 13 første ledd, bokstav c gir staten myndighet til å forby bruk av farvann, og ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 158) kan dette for eksempel være aktuelt i forbindelse med regatta eller arbeid i farleden. Slike forbud kan være permanente eller midlertidige. Slik aktivitet vil også kunne kreve tillatelse fra Kystverket eller kommunen etter § 27.

9.5.2 Utvalgets vurderinger

9.5.2.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget særlig skal vurdere om det er behov for å gjøre endringer i gjeldende lovs regulering av orden i og bruk av farvannet og havnen.

I kapittel 3.2 omtales Stortingets vedtak (Innst. 460 S (2016–2017)) om at det høye sikkerhetsnivået for ferdsel og bruk av farvannet skal opprettholdes og styrkes slik at nullvisjonen oppnås. Med dette som utgangspunkt, og sett hen til den stadig økende skipstrafikken, mener utvalget at ny havne- og farvannslov bør inneholde klare og tydelige hjemler som gir myndighetene adgang til å regulere ferdselen i farvannet, slik at ulykker i størst mulig grad unngås.

Utvalget mener at dagens løsning med at det er mulig å regulere ferdselen ved bruk av flere hjemler med nesten likt innhold, er lite brukervennlig. Myndigheten til å gi trafikkregulerende bestemmelser bør derfor legges til én myndighet, slik at regelverket blir enkelt, helhetlig og at dobbeltreguleringer unngås. Utvalget viser til at fastsettelse av trafikkregulerende bestemmelser beror på til dels kompliserte nautiskfaglige vurderinger. På denne bakgrunn mener utvalget at myndigheten til å regulere trafikken bør legges til departementet. Utvalget forutsetter at myndigheten delegeres til Kystverket.

De konkrete ferdselsreglene vil være av et slikt detaljnivå at de etter utvalgets vurdering ikke egner seg i en lovtekst. Den nærmere reguleringen bør derfor gjøres ved enkeltvedtak eller ved forskrift gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven.

Det kan være behov for å fastsette regler om ulike typer ferdsel. Hjemmelen til å regulere ferdsel bør etter utvalgets syn formuleres slik at myndighetene kan foreta en konkret vurdering av behovet for regulering, hvor de ulike hensyn som loven skal ivareta avveies. Lovens formålsbestemmelse vil sette en ytre ramme for kompetansen. Utvalget ser imidlertid at det kan være pedagogisk og dermed enklere for både myndighetene og brukerne dersom eksempler på de mest aktuelle typer regulering nevnes eksplisitt i bestemmelsen. Til sammenligning inneholder gjeldende lovs § 13 om trafikkregulering en slik oppramsing av typer regulering.

9.5.2.2 Regulering av ferdsel i farvannet

En av de mest brukte ferdselsreguleringene etter gjeldende lov er fartsbegrensninger, og dette bør nevnes særskilt i loven. Videre mener utvalget at bestemmelsen bør vise til at det kan fastsettes seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak, forbud mot at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann, eller vilkår for slik bruk, samt påbud om at fartøy eller grupper av fartøy skal bruke bestemte farleder eller farvann. Denne type seilingsregler er gode sjøsikkerhetstiltak og brukes ofte.

I tillegg mener utvalget at dykking bør nevnes i lovbestemmelsen. Hjemmelen til å regulere dykking i gjeldende lov fremkommer av §§ 14 og 42 om bruk av henholdsvis farvann og havn, som gir hjemmel til å vedta ordensforskrifter. Regulering av dykking vil som utgangspunkt være aktuelt i forbindelse med ulykkeshendelser, eller for øvrig når dykking kan medføre fare for skipsfarten. Dette kan være aktuelt i områder med stor trafikktetthet.

Når det gjelder regulering av fart, vil utvalget vise til at det fra flere hold etterlyses et mer helhetlig regime. Dagens system med hele 125 lokale fartsforskrifter fordelt på 94 kommuner, kan være forvirrende og vanskelig å forholde seg til når man ferdes langs kysten. Det er vanskelig å oppfatte *når* man krysser kommunegrensene til sjøs og det er også vanskelig for brukerne å oppfatte de vekslende fartsgrensene. Særlig gjelder dette fritidsbåtførere. Det er til en viss grad mulig å bruke farvannsskilt for å opplyse om fartsbegrensninger, men det er ikke praktisk mulig å skilte i så stort omfang som det gjøres på vei. De geografiske forholdene gjør at dette er mer utfordrende på sjø, da ferdselen ikke er gitt av en veistruktur. I tillegg vises det til at forskriftene i dag er kommunale, og reguleringene kan dermed variere fra kommune til kommune. Dette medfører at det kan være vanskelig å få oversikt over regelverket for et større område.

Utvalget er også kjent med at flere kommuner har uttrykt ønske om at myndigheten til å fastsette fartsbegrensninger til sjøs legges til staten.

Dette ble påpekt av flere kommunale havner i forbindelse med dialogmøtene som Samferdselsdepartementets arbeidsgruppe avholdt i 2015.

Fastsetting av fartsbegrensninger i sjø krever kompetanse i nautiske og sjøsikkerhetsmessige forhold, i tillegg til lokalkunnskap. Kystverkets erfaring er at kommunene ikke nødvendigvis har slik kompetanse selv og derfor er avhengig av bistand fra Kystverket. Kommunene har god lokalkunnskap om stedlige forhold. Dette har også Kystverket med sine regionkontor, sjøtrafikksentraler og lostjenesten. Videre vil kommunen etter utvalgets forslag være avhengig av tillatelse fra Kystverket for å kunne skilte fartsbegrensningen, jf. lovutkastet § 9.

På bakgrunn av ovennevnte omtale, mener utvalget at myndighet til å fastsette lokale fartsbegrensninger i sjø bør legges til departementet. For å sikre at lokale interesser ivaretas på best mulig måte, forslår utvalget at det fremgår av bestemmelsen at departementet i sin vurdering skal legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering av ferdsel i farvannet.

9.5.2.3 Regulering av ferdsel med fritidsfartøy

Når det gjelder kommunenes adgang til å regulere ferdselen i farvannet, har utvalget merket seg at mange kystkommuner har sterke interesser i reguleringen av ferdsel med fritidsfartøy. Problemstillinger knyttet til kommunenes regulering av ferdsel med vannscooter var gjenstand for stor, offentlig oppmerksomhet sommeren 2017. Vannscooter regnes som «fartøy» både etter gjeldende lovs og etter lovforslagets definisjon av «fartøy». Vannscooter er i havne- og farvannsloven dermed likestilt med andre fritidsfartøy. Reguleringer som gjelder fartøy vil også som utgangspunkt gjelde for vannscootere.

Hensynet til andre brukere av farvannet og ønsket om å begrense støy i områder som ellers brukes til fritids- og rekreasjonsformål påberopes ofte når det gjelder behovet for regulering av ferdsel med for eksempel vannscootere. Utvalget oppfatter at ønsket om å regulere ferdsel med fritidsfartøy ofte beror på lokale forhold. Som det fremgår ovenfor, mener utvalget at staten som utgangspunkt bør ha ansvaret for farvannsreguleringen. Utvalget ser imidlertid at den enkelte kommune kan ha et berettiget behov for selv å regulere bruk av fritidsfartøy i kommunens planområde i sjø, når hensynet til natur og friluftsinteresser tilsier det. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om havne- og farvannsloven bør inneholde regler om kommunens adgang til å regulere ferdsel med fritidsfartøy.

Kommunenes adgang til å regulere bruk av vannscooter kom særlig på spissen etter at forskrift om bruk av vannscooter og lignende (2013), fastsatt av Klima- og miljødepartementet i medhold av småbåtloven (1998), ble opphevet våren 2016. Begrunnelsen for å oppheve forskriften var at myndighetene vurderte at det ikke var behov for å forskjellsbehandle vannscooter og andre fritidsfartøy, og at de alminnelige ferdselsreglene til sjøs, som gjelder for alle fartøy, inneholdt tilstrekkelige regler og fullmaktsbestemmelser for å sikre en fornuftig og trygg bruk av farvannene.

I forbindelse med opphevelsen, ble det vist til at havne- og farvannsloven (2009) gir kommunene hjemmel til å begrense bruk av fartøy i deler av eller hele farvannet av hensyn til friluftsliv, miljø, fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk, blant annet av hensyn til naturmangfold. Sommeren 2016 endret Samferdselsdepartementet forskriftsmalen til malforskriften, slik at malen inneholder en bestemmelse om regulering av fritidsfartøy av hensyn til trygg ferdsel, forsvarlig forvaltning av farvannet, miljø eller friluftsliv. Forskriftsendringen innebærer at regulering av bruk av fritidsfartøy kan fastsettes uten godkjenning fra Kystverkets hovedkontor, jf. forskrift om mal for kommunale ordensforskrifter (2012) § 3, se omtale i kapittel 9.5.1.2.

Samferdselsdepartementet har utgitt en veileder til kommunene, som blant annet beskriver krav til hvilke vurderinger kommunene må gjøre ved utferdigelse av en slik forskriftsbestemmelse. Blant annet må kommunene ifølge veilederen vurdere om en regulering av bruk av vannscooter eller andre fritidsfartøy faktisk er egnet til å bidra til trygg ferdsel, forsvarlig forvaltning av farvannet, ivaretakelse av miljø eller til tilretteleggelse for et attraktivt friluftsliv, og om en slik regulering også står i et rimelig forhold til de byrdene brukergruppen i farvannet påføres. Dette må ifølge veilederen vurderes konkret knyttet til de aktuelle farvann i den enkelte kommune, og det er opp til den enkelte kommune å påse at eventuelle reguleringer av bruk skjer innenfor de rammer som følger av havne- og farvannsloven og forskriftsmalen, jf. Samferdselsdepartementet (2016) s. 4.

Utvalget mener at veilederen på dette punktet stiller krav til kommunene som det i praksis er vanskelige å oppfylle. For vannscooter spesielt, mener utvalget at det kan være problematisk å dokumentere at vannscootere er farligere og mer til skade for miljøet enn andre fritidsfartøy. Utvalget ser at det kan være krevende for den enkelte

kommune å vurdere hvorvidt en regulering av bruk av vannscooter faktisk er egnet til å bidra til trygg ferdsel og forsvarlig forvaltning av farvannet, slik som regelverket krever i dag. Erfaringene fra sommeren 2017 kan, slik utvalget ser det, også tyde på at de kommuner som har fastsatt bestemmelser om regulering av bruk av vannscootere etter det nye tillegget i forskrift om mal for kommunale ordensforskrifter, ikke nødvendigvis har foretatt de konkrete vurderingene som departementet forutsetter i sin veiledning.

Utvalget mener derfor at gjeldende lovs hjemmelsgrunnlag for kommunene til å regulere ferdsel med fritidsfartøy ikke er tilfredsstillende. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om kommunenes behov for slik regulering kan ivaretas på en mer hensiktsmessig måte. Utgangspunktet for utvalgets vurdering er at kommunene har behov for å disponere sine sjøarealer slik at ulike brukergrupper, miljø og øvrige interesser og formål ivaretas.

Utvalget vil vise til at plan- og bygningsloven (2008) er den sentrale loven i kommunenes arbeid med arealdisponering innenfor sitt sjøområde. Plan- og bygningsloven er omtalt i kapittel 4.2.3. Loven åpner for at areal kan avsettes i arealplan til blant annet formålet «bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone», og relevante underformål kan eksempelvis være ferdsel, farled, natur- og friluftsområde, jf. § 11-7 nr. 6.

Videre kan kommunen i nødvendig utstrekning supplere arealformålet med bestemmelser om «ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen», jf. § 11-11 nr. 6. Det følger av forarbeidene at det er en forutsetning at slik regulering ikke skal brukes til å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter friluftsloven (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 224–225). Ifølge forarbeidene skal eventuell ferdselsregulering vurderes ut fra hensyn til friluftsliv, vern eller næringsutøvelse, og den alminnelige ferdsels- og oppholdsrett etter friluftsloven skal ikke undergraves. Som eksempel på bestemmelser etter § 11-11 nr. 6 nevnes i forarbeidene ferdselsregulering av motoriserte fartøy og innretninger, for eksempel vannscooterkjøring mer generelt og ferdsel med fartøy i nærheten av badeplasser, naturområder, farleder, sjømerker mv.

Kommunen har hjemmel til å foreta nærmere kategorisering av områder avsatt til formålet «bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone» ved å vedta en mer detaljert reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-5. I en slik reguleringsplan kan både hovedformål og underformål inndeles ytterligere i samsvar med kart og planforskriftens vedlegg 1. For eksempel kan område avsatt til hovedformålet «friluftsområde» reserveres for «idrett og vannsport» eller «badeområde» i medhold av nevnte forskrift. Adgangen til å sette «forbud mot former for bruk» i § 12-7 nr. 2 kan også være et mulig hjemmelsgrunnlag for ferdselsregulering ved bruk av fritidsfartøy.

I tillegg til å avsette sjøareal til bestemte hoved- og underformål med tilhørende planbestemmelser, kan kommunen registrere areal med ulike hensynssoner, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-8 (kommuneplan) og 12-6 (reguleringsplan). Hensikten med slike hensynssoner er å vise hvilke viktige hensyn som må ivaretas innenfor sonen, uavhengig av vedtatt bruksformål for området (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s 217). Slike hensynssoner kan for eksempel være sikrings-, støy- og faresoner eller soner med særlig hensyn til friluftsliv. Det kan også knyttes bestemmelser og retningslinjer til slike hensynssoner.

Overtredelse av bestemmelser fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven vil også kunne være grunnlag for sanksjoner som for eksempel overtredelsesgebyr og straff.

På bakgrunn av ovenstående, har utvalget funnet at plan- og bygningsloven gir kommunen som planmyndighet en relativt vid adgang til å regulere bruk av fritidsfartøy, av hensyn til arealdisponering og hvor ulike brukergrupper, hensynet til miljø og øvrige interesser kan vektlegges. Utvalget legger til grunn at kommunen som planmyndighet blant annet kan avsette areal for konkrete underformål som enbruksområde, dersom det er interesser som krever mer eksklusiv tilgang til arealer med behov for interesseavklaringer, eller den kan fastsette begrensninger eller stille særskilte krav til bruk av fritidsfartøy av hensyn til miljø og friluftsliv.

Etter gjeldende rett har dermed kommunene adgang til å regulere bruk av fritidsfartøy både i ordensforskrift etter havne- og farvannsloven og som planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Utvalget mener at arealplanlegging som utgangspunkt bør skje i plan- og bygningsloven, og ikke i sektorlovgivningen, blant annet fordi dette vil sikre en mer helhetlig vurdering av hvordan kommunens områder skal disponeres. Videre mener utvalget at systemet i plan- og bygningsloven med høringer og sektormedvirkning sikrer at beslutninger om arealdisponering tas på et høyt nivå i kommunen, samtidig som sektormyndigheten blir hørt på et tidlig tidspunkt.

Utvalget mener at plan- og bygningslovens arealdel er mer egnet enn havne- og farvanns-

loven som hjemmelsgrunnlag for kommunene til å regulere bruk av fritidsfartøy av hensyn til miljø og friluftsliv, og hvor regulering er basert på avveininger og prioriteringer av arealbruk. Som utgangspunkt mener dermed utvalget at kommunene bør hjemle eventuell regulering av ferdsel med fritidsfartøy i medhold av plan- og bygningsloven.

For tilfeller hvor hensynet til sikkerhet og fremkommelighet er et mer fremtredende hensyn når en kommune ønsker å regulere bruk av fritidsfartøy, vurderer imidlertid utvalget at havne- og farvannsloven kan være riktig hjemmelsgrunnlag. Videre ser utvalget at plan- og bygningsloven ikke for alle tilfeller og i alle områder er egnet for såpass detaljert regulering som regulering av bruk av fritidsfartøy kan innebære.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at bruk av fritidsfartøy kan reguleres gjennom forskrifter som gir staten myndighet til å regulere ferdsel i farvann. Fordi utvalget har lagt til grunn at kommunene har et berettiget behov for å disponere sine sjøarealer, er det viktig at kommunenes interesser sikres i slike saker. På samme måte som ved regulering av fart, mener utvalget at det bør fremgå av bestemmelsen at departementet skal legge vekt på kommunens forslag til regulering av ferdsel. I praksis vil en slik regel innebære at de kommunene som ønsker regulering av bruk av fritidsfartøy foreslår dette for Kystverket.

Utvalgets forslag fremkommer av § 8 i lovutkastet.

9.5.2.4 Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn

I tillegg til at staten bør ha myndighet til å regulere ferdselen, mener utvalget at det bør gis en hjemmel for kommunen til midlertidig å begrense anløp til havn på grunn av lokal luftforurensning. De senere år er det blitt større oppmerksomhet omkring negative miljø- og helsevirkninger av lokal luftforurensning. I EU-direktiv 2008/50/EC om lokal luftkvalitet (luftkvalitetsdirektivet) er det blant annet gitt bestemmelser om grenseverdier for lokal luftforurensning fra ulike stoffer og krav til taksutredninger og målinger. Luftkvalitetsdirektivet er implementert i norsk rett gjennom forurensningsforskriften (2004) kapittel 7 om lokal luftkvalitet, der kommunen er forurensningsmyndighet.

De viktigste kildene til lokal luftforurensning er ifølge www.luftkvalitet.info utslipp fra veitrafikk, boligoppvarming og industri, samt utslipp fra skip i havn. Kommunen har hjemler til å regulere veitrafikk for å redusere lokal luftforurensning. I vegtrafikkloven (1965) § 13 syvende ledd er kommunen gitt hjemmel til, etter samtykke fra departementet, å innføre gebyr for bruk av piggdekk i nærmere fastsatt område. Samme bestemmelses åttende ledd gir kommunen hjemmel til, etter samtykke fra departementet, å innføre en lavutslippssone i et fastsatt område, for å begrense miljøulemper fra veitrafikken. Dette er permanente tiltak for å redusere det generelle nivået av lokal luftforurensning. Når det gjelder midlertidige reguleringstiltak for å unngå akutt høy lokal luftforurensning fra veitrafikk, har kommunen hjemmel i vegtrafikkloven § 7 andre ledd til å treffe «midlertidig vedtak om forbud mot all trafikk eller om annen regulering av trafikk» på kommunal vei.

Utslipp fra skip i havn er generelt, i hvert fall i byene, en betydelig mindre kilde til total lokal luftforurensning enn veitrafikk. I *Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen* (2014) og *Tiltaksutredning for luftkvalitet i Oslo og Bærum 2015–2020* (2014) fremgår at skip og havn bidrar til henholdsvis 9 prosent og 8 prosent av totale utslipp av nitrogenoksid (NO_x omfatter nitrogen, NO, og den helsefarlige nitrogendioksid, NO_2). For andre forurensningskomponenter bidrar skip og havnevirksomhet i liten grad.

I perioder med særlig høy lokal luftforurensning, eller fare for slik, kan det likevel være behov for å redusere utslipp fra flere kilder enn veitrafikk for å unngå overskridelse av timegrenseverdiene for NO_x. For så vidt gjelder utslipp fra skip i havn, har det derfor vært en diskusjon om begrensing av fartøyers anløp til havn ved akutt høy, eller fare for akutt høy lokal luftforurensning.

I Miljødirektoratet, Kystverket og Sjøfartsdirektoratets notat fra 2016 om vurdering av nytten av avvisning av skip i havn i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim (Miljødirektoratet, Kystverket og Sjøfartsdirektoratets (2016)) fremgår det at tiltaket vil kunne ha en positiv effekt på NO_x-timesmiddel, særlig i Bergen, men også i Stavanger. Det påpekes at effekten av tiltaket vil avhenge av oppfyllelse av noen kritiske betingelser, blant annet umiddelbar gjennomføring av tiltaket, at majoriteten av skip avvises og meteorologiske forhold. Videre pekes det på at betingelsene kan være vanskelig å få gjennomført i praksis, og vurderingen av hvor hensiktsmessig og effektfullt tiltaket er, må ses i lys av i hvilken grad dette lar seg gjennomføre. Det fremholdes at det vil være behov for en lokal vurdering av hvor hensiktsmessig tiltaket er i hvert område, og at det er kommunen og anleggseier sitt ansvar etter forurensningsforskriften å kartlegge den lokale forurens-

ningssituasjonen og identifisere hvilke tiltak som kan iverksettes.

Etter forurensningsforskriften (2004) § 7-3 er det eier av anlegg, herunder eier av havner – kommunale og private –, som bidrar vesentlig til fare for overskridelse av grenseverdiene for lokal luftkvalitet i forskriftens § 7-6 som er ansvarlig for å iverksette nødvendige tiltak for å sikre overholdelse av grenseverdiene. I forurensningsforskriften § 7-4 andre ledd er kommunen også gitt hjemmel til å «gi nødvendige pålegg» til anleggseiere for å sikre at kravene i forskriftens kapittel 7 overholdes. Det fremgår i § 7-4 andre ledd at nødvendige pålegg blant annet omfatter «pålegg om *gjennomføring av tiltak* for å sikre overholdelse av kravene fastsatt i § 7-6». Dette innebærer imidlertid ikke at kommunen har hjemmel til å pålegge havneeier bestemte tiltak, som for eksempel å begrense anløp av skip. Dette fremkommer i Miljødirektoratets kommentar til forurensningsforskriften kapittel 7 (Miljødirektoratet (2013)):

> «Pålegg kan gjelde alle forhold som er av betydning for gjennomføring av kravene om grenseverdier for lokal luftkvalitet, herunder fremleggelse av opplysninger, gjennomføring av undersøkelser og gjennomføring av tiltak. Anleggseieren bestemmer likevel selv hvilke tiltak som skal iverksettes for å redusere luftforurensningen.»

Dersom kommunen vurderer at begrensning av skipstrafikk inn til havn i kommunen er et tiltak som vil gi et reelt og nødvendig bidrag til å redusere akutt høy lokal luftforurensning, vil kommunen etter dette bare kunne regulere anløp til egen havn som eier av denne. Når det gjelder en privat havn, som kan være lokalisert slik at aktiviteten ved denne kan ha like stor betydning for overholdelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften, har kommunen etter gjeldende rett ikke myndighet til å regulere trafikken til denne.

Utvalget vurderer derfor at det i ny havne- og farvannslov bør tas inn hjemmel for kommunen som offentlig myndighet til å regulere skipstrafikk inn til havn når dette vurderes som nødvendig av hensyn til lokal luftforurensning.

Utvalget mener at dette ikke bør være en hjemmel til permanent begrensning i trafikken, men en hjemmel for midlertidig å begrense trafikk inn til havn når det er nødvendig for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal forurensning.

Utvalget understreker at en forutsetning for at en begrensning i skipstrafikken skal kunne anses som nødvendig, er at begrensningen vil gi et reelt bidrag til å unngå eller begrense overskridelsen av timesgrenseverdiene. Dette vil for eksempel ikke være tilfelle dersom de meteorologiske forholdene fører til at forurensningen fra skipene spres bort fra boområder og bysentra. Tilsvarende vil ikke en begrensing av skipstrafikken gi et reelt bidrag dersom begrensning fører til slik økt landtransport at den samlede forurensningen ikke reduseres. Utvalget konstaterer også at begrensning av anløp av fartøy som skal benytte landstrøm, batteridrift eller annen null- eller lavutslippsteknologi under opphold i havnen heller ikke vil gi et reelt bidrag til å unngå eller redusere overskridelsen av timesgrenseverdiene, slik at begrensning overfor slike fartøy ikke vil være aktuelt.

Etter utvalgets vurdering bør kommunen gis myndighet til midlertidig å begrense fartøyers opphold i havn, jf. lovforslaget § 3 bokstav d. Dette vil, i tillegg til opphold ved kai, også omfatte fartøyers opphold i havnens sjøområde, som typiske ligger så nær land at utslipp fra skipet har innvirkning på lokal luftforurensning. Det presiseres at det ikke skal være hjemmel til å regulere trafikk som seiler gjennom havn i kommunen uten å gjøre opphold.

Utvalget ser at for rederiene er det viktig med forutsigbarhet og transparens. Rederiene har strenge forpliktelser overfor vareeier, og utenforliggende faktorer som bidrar til å skape usikkerhet om rederienes evne til å imøtekomme vareeiers krav innebærer en betydelig svekkelse av sjøfartens konkurranseevne. Sjøfarten er i sterk konkurranse med landtransporten generelt og veitransporten spesielt. En naturlig konsekvens av en svekkelse av sjøtransportens konkurranseevne er at mer av godstransporten flyttes over på alternative transportformer, og at størstedelen av denne godsoverføringen vil gå fra sjøtransport til veitransport. En slik godsoverføring er i strid med politiske målsettinger, og gir i tillegg økte klima- og miljøskadelige utslipp. Utvalget vurderer det derfor slik at kommunens regulering av anløp av hensyn til lokal luftkvalitet ikke skal kunne gjøres som enkeltvedtak, men må ev. fastsettes som forskrift. Dette kan legge til rette for forutsigbare og gjennomsiktige prosesser, slik at rederiene og vareeierne i større grad kan tilpasse seg eventuelle lokale reguleringer, og konkurranseulempene vil kunne bli noe redusert. Utvalget legger i denne sammenheng til grunn at kommunen i eventuelle reguleringer vil ta hensyn til behovet for forutsigbarhet for rutegående trafikk. Utvalget vurderer videre at reguleringsmyndigheten bør ligge til kommunestyret, uten adgang til delegering.

Etter utvalgets vurdering vil hjemmel for kommunen til midlertidig å begrense anløp til havn på grunn av lokal luftforurensning, gi god sammenheng med kommunens hjemmel i vegtrafikkloven (1965) § 7 andre ledd til midlertidig begrensninger i veitrafikken på kommunal vei av hensyn til miljø.

Utvalgets forslag fremkommer av § 6 i lovutkastet.

9.6 Plikt til å varsle

9.6.1 Gjeldende rett

Ifølge havne- og farvannsloven (2009) § 18 første ledd skal en skipsfører som observerer farer av betydning for sikker navigasjon og ferdsel, straks gi melding om dette til fartøy i nærheten, og til den myndighet som departementet bestemmer i forskrift. Av sjøtrafikkforskriften (2015) § 4 fremgår det at det er Kystverket som er rett myndighet i kraft av å være nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler. Videre følger det av havne- og farvannsloven (2009) § 18 første ledd at alle andre som observerer en fare også skal gi melding til nærmeste politimyndighet så langt det ikke anses som åpenbart unødvendig.

Bestemmelsens første ledd, første og andre punktum er en gjennomføring av SOLAS (1974) kapittel V regel 31. Videre inneholder første ledd en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om melding og om videreformidling av melding.

Bestemmelsens andre ledd fastslår at når nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler har mottatt melding som nevnt i første ledd, skal den vurdere om det er behov for å sende ut navigasjonsvarsel for det aktuelle område.

Tredje ledd viser til at sjøloven (1994) § 475 og skipssikkerhetsloven (2007) § 47 gjelder ved melding om sjøulykker.

9.6.2 Utvalgets vurderinger

Som nevnt er havne- og farvannsloven (2009) § 18 første ledd, første og andre punktum en gjennomføring av SOLAS (1974) kapittel V regel 31. Utvalget legger derfor til grunn at bestemmelsens materielle innhold må videreføres i ny lov.

Gjeldende bestemmelse omhandler «plikt til å melde om farer». Plikten er begrunnet i hensynet til sikker navigasjon og ferdsel, og eksempler på slik fare er blant annet «farlig is, farlig vrak, drivgods» mm., se Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 49. I og med at ordet «melde» brukes for den generelle og gjentagende rapportering som skipene er pålagt etter andre forskrifter, mens bestemmelsen her retter seg mot situasjoner som har et mer akutt preg, mener utvalget at begrepet «melde» ikke er dekkende for bestemmelsens innhold. Utvalget foreslår derfor at overskriften og ordlyden i bestemmelsen endres til å omhandle plikt til å *varsle* om fare. Dette vil også være i tråd med hvordan tilsvarende plikter omtales i andre regelverk, for eksempel i forurensningsloven (1981) § 39 og luftfartsloven (1993) § 12-1.

Utvalget er videre av den oppfatning at det bør fremgå direkte av loven at nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler skal motta varsel om farer av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel. Å motta slike varsler er en oppgave som vil tilligge nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler uansett hvem som utpekes som slik myndighet, og det anses som unødvendig tungvint at dette må gjøres i forskrift.

Etter gjeldende bestemmelse skal «[a]ndre som observerer fare av betydning for sikker navigasjon eller ferdsel gi melding om dette til nærmeste politimyndighet, med mindre slik melding synes åpenbart unødvendig». Det legges med andre ord opp til en skjønnsmessig vurdering av om det skal gis varsel eller ikke. Utvalget mener at en slik løsning ikke er hensiktsmessig. Dersom en er i tvil om det er varslet av andre, bør varslingsplikten likevel gjelde. Manglende varsel kan medføre store konsekvenser, og utvalget foreslår at det må fremgå av loven at varslingsplikten inntrer straks en observerer en faresituasjon, og uten at det skal gjøres en vurdering av om det skal varsles eller ikke.

Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 10.

9.7 Ulykker og andre hendelser

Ulykker og farer som oppstår i farvannet reiser rettslige problemstillinger som tradisjonelt har vært regulert i havne- og farvannsloven. Problemstillingene strekker seg fra en ulykkes akuttfase til etterfølgende opprydning og økonomisk oppgjør. Utvalget foreslår å videreføre en regulering av disse problemstillingene i havne- og farvannsloven, men foreslår samtidig både en rettsteknisk forenkling og flere materielle endringer.

9.7.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov kapittel 5 gir regler om tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet. Det følger av § 34 første ledd et gene-

relt forbud mot å volde fare i farvannet. Tiltaksplikt for den som skaper en fare i strid med forbudet er nedfelt i § 34 andre ledd. Myndigheten etter loven kan i medhold av § 34 tredje ledd håndheve tiltaksplikten gjennom pålegg.

Vrakfjerning, som er én særlig type tiltak, er særskilt regulert i § 35.

Kapittel 5 inneholder videre bestemmelser som gir myndighetene kompetanse til å gjennomføre tiltak i den ansvarliges sted, og det er gitt regler om refusjon av det offentliges kostnader, jf. § 35 første og siste ledd.

Videre er myndighetene i § 36 gitt hjemmel til å iverksette tiltak dersom den ansvarlige ikke etterkommer pålegg, og de er gitt hjemmel til å bruke tredjemanns eiendom ved gjennomføring av tiltak i § 37. Til sist gir § 38 hjemmel til å pålegge tiltak for å avverge nødssituasjoner.

9.7.2 Den historiske reguleringen

Den ansvarliges ansvar for å fjerne vrak og andre hindringer i farvannet har vært lovregulert siden lov 10. juli 1894 om havne- og ringevesenet. Lovens § 56 lød, etter en lovendring i 1929, slik:

> Synker eller ilanddriver fartøi, tømmer eller andre gjenstander i en havn eller på noget annet sted, hvor de kan være til hinder for havnen eller ferdselen i almindelighet, bør havnebestyrelsen, for så vidt dertil er anledning, forelegge vedkommende en efter omstendighetene avpasset frist, innen hvilken arbeidet med den sunkne eller ilanddrevne gjenstands bortskaffelse skal påbegynnes for siden uavbrutt å fortsettes.
>
> Dersom arbeidet ikke påbegynnes innen den forelagte frist, eller dersom det efter å være påbegynt ikke uavbrutt fortsettes på den måte og med den hurtighet, som av bestyrelsen finnes betryggende for havnens eller ferdselens interesser, eller dersom omstendighetene ikke tilsteder, at bortskaffelsen henstår så lenge som ovenstående bestemmelser vilde medføre, er bestyrelsen berettiget til å foranstalte bortskaffelsen og har for sine utgifter fortrinsrett i, hvad der således berges, fremfor alle andre fordringer.
>
> Eieren av et skib er forpliktet til å erstatte utgiftene ved fjernelse av vraket med den begrensning som sjøfartslovens 4de kapitel fastsetter.
>
> Eierne av andre gjenstander har ikke personlig ansvar for sådanne utgifter.
>
> Ved denne bestemmelse er dog ingen innskrenkning gjort i erstatningsplikt, som av annen grunn måtte påhvile eieren.[4]

Bestemmelsen inneholdt følgende elementer, som også er relevante i dag:

- Myndighetenes adgang til å pålegge den ansvarlige å utføre tiltak, for eksempel vrakfjerning (første punktum)
- Direkte gjennomføring – altså myndighetenes rett til å utføre tiltakene selv, dersom den ansvarlige ikke selv oppfyller tiltaksplikten (andre punktum)
- Myndighetenes rett til refusjon av kostnader dersom myndighetene har utført tiltakene (tredje punktum)
- Ansvarsbegrensning/rett til den bergede verdien/personlig ansvar (andre, tredje og fjerde punktum)

Med enkelte endringer ble bestemmelsen videreført som § 55 i lov om havnevesenet (1933). Bestemmelsen ble deretter på ny revidert ved endringslov 12. juni 1964 nr. 4:

> Dersom skip, tømmer eller andre gjenstander synker, strander, forlates eller henlegges slik at de kan bli til skade for havn eller farvann eller til hinder for den alminnelige ferdsel og eieren ikke fjerner det innen en frist fastsatt av departementet eller i havnedistrikt av havnestyret, kan vedkommende myndighet besørge det fjernet for eierens regning. I tilfelle hvor eieren eller hans oppholdssted er ukjent, eller gjenstanden må fjernes straks av hensyn til ferdselen, kan myndighetene iverksette fjerningen uten at eieren gis noen frist.
>
> For sine utgifter med fjerningen har myndighetene panterett i det som berges eller fjernes med fortrinnsrett foran alle andre fordringer, for skips vedkommende etter reglene for sjøpanterett i ellevte kapittel i lov 20 juli 1893 om sjøfarten. Oppnås ikke derved full dekning av utgiftene, er eieren ansvarlig for restbeløpet, for eieren av et skip er dog dette ansvar begrenset etter reglene i sjøfartslovens tiende kapittel.
>
> Med eieren forstås i denne paragraf den som var eier da vedkommende skip eller gjenstand sank, strandet eller ble forlatt eller henlagt.

---

[4] Avsnittene mellom hvert punktum er lagt inn her for å forenkle lesbarheten.

Den nye bestemmelsen inneholdt diverse formmessig endringer, men fremstår innholdsmessig langt på vei identisk med bestemmelsen i tidligere lov.

I havne- og farvannsloven (1984) ble bestemmelsen igjen revidert, og nå delt opp i henholdsvis §§ 18 tredje ledd, 20 og 32.

Paragraf 18 om havnestyrets myndighet regulerte den ansvarliges tiltaksplikt i bestemmelsens tredje ledd:

> Dersom fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander og anlegg kan volde fare eller skade, kan kommunen nedlegge forbud mot videre bruk eller arbeid eller pålegge andre nødvendige tiltak innen en bestemt frist. Tilsvarende gjelder fjerning av vrak og gjenstander som synker, strander, forlates eller henlegges. Ansvarlig for fjerning, nevnt i de foregående punktum, er den som var eier da vedkommende fartøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt.

Paragraf 20 om kommunenes gjennomføring etter loven regulerte myndighetenes rett til direkte gjennomføring:

> Enhver har plikt til å rette seg etter de pålegg som kommunen eller havnestyret gir etter loven her. Dersom det må handles straks, og utferdiget pålegg ikke blir etterkommet, eller det ikke er tid til eller mulig å finne noen som det kan utferdiges pålegg mot, kan tjenestemann etter forutgående varsel sperre av område på sjø og land og om nødvendig berge, fjerne eller ta i forvaring kjøretøy, fartøy, vare eller annen gjenstand. Foregående punktum gjelder også vrak og gjenstander som er sunket, strandet, forlatt eller henlagt.

Paragraf § 32 om erstatning m.v. regulerte myndighetens rett til refusjon av kostnader, sikkerhet i den bergede verdien og retten til ansvarsbegrensning:

> Kommunen har panterett i gjenstander som nevnt i § 20, og som fjernes, forvares eller berges for sine kostnader, med fortrinnsrett foran alle andre fordringer etter bestemmelsene om sjøpanterett i sjøloven. Oppnås ikke full dekning av kostnadene, er eieren eller rederen ansvarlig for restbeløpet, med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 9.

I havne- og farvannsloven (2009) ble bestemmelsene igjen «samlet» i lovens kapittel 5, men samtidig slik at problemstillingene ble delt opp i ulike paragrafer. Kapitlet inneholder en lovregulering av de samme problemstillinger som tidligere reguleringer: tiltaksplikten, direkte gjennomføring og refusjon. For disse problemstillingenes vedkommende går det en uavbrutt linje tilbake til den første lovreguleringen i 1894-loven. Også innholdsmessig har disse bestemmelsene i det alt vesentlige blitt opprettholdt gjennom alle revisjoner.

I havne- og farvannsloven (2009) ble det imidlertid også innført to nye bestemmelser, som ikke tidligere hadde vært gjenstand for regulering: § 37 om bruk av tredjemanns eiendom og § 38 om tiltak overfor fartøy i fare.

9.7.3 Forholdet til forurensningsloven

Forurensningsloven (1981) inneholder på flere punkter parallelle regler til havne- og farvannsloven (2009) kapittel 5. Lovene har imidlertid hvert sitt anvendelsesområde; forurensningsloven gjelder situasjoner hvor vrak eller andre gjenstander innebærer forurensning eller er skjemmende, mens havne- og farvannsloven (2009) retter seg mot navigasjonshindringer og sikkerhet i farvannet. Begrunnelsen for reglene er således ulik.

På ett punkt er forurensningsloven og havne- og farvannsloven overlappende. I akutte situasjoner er departementet etter gjeldende havne- og farvannslov § 38 gitt hjemmel til å pålegge tiltak overfor fartøy i fare. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a kan tiltak blant annet pålegges for å hindre skade på *miljø*. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av at begrunnelsen for tiltak i akuttfasen ofte vil være sammensatt, og at myndigheten i en akuttsituasjon bør kunne forholde seg til én lov.

Forurensningslovens nærmere bestemmelser er kommentert i det følgende. Problemstillingene som oppstår, og virkemidlene som brukes, er langt på vei de samme i forurensningsloven som i havne- og farvannsloven, selv om de formål reglene skal ivareta gjennomgående er ulike.

Forurensningslovens forbuds- og tiltaksplikt-bestemmelse fremgår av lovens § 28 om forbud mot forsøpling:

> Ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.
>
> […]

> Den som har overtrådt forbudet i første ledd, skal sørge for nødvendig opprydding.

Frem til 2016 hadde første ledd også et annet punktum, hvor det fremgikk at forbudet i første ledd også skulle omfatte skipsvrak:

> Bestemmelsen i første punktum gjelder også skipsvrak, flyvrak og andre liknende større gjenstander.

Bestemmelsens andre punktum – som sitert – ble opphevet ved endringslov til forurensningsloven m.m. (2016). Bakgrunnen for endringen var en utvikling i lovens *avfallsbegrep*, som er en gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser. På bakgrunn av en utvidelse av avfallsdirektivets avfallsbegrep vil skipsvrakene, og øvrige større gjenstander, i dag være omfattet av det alminnelige avfallsbegrepet. For å klargjøre dette ble særbestemmelsen om skipsvrak opphevet, jf. Prop. 89 L (2015–2016). Forurensningslovens påleggshjemmel i § 37 ble imidlertid beholdt uendret. Bestemmelsen gir en generell påleggshjemmel for avfall i første ledd, og en særhjemmel for skipsvrak og lignende større gjenstander i andre ledd:

> *Kommunen* kan gi pålegg om at *den som har* etterlatt, tømt eller oppbevart *avfall* i strid med § 28, skal fjerne det, rydde opp innen en viss frist, eller at han skal dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding. […]
>
> *Forurensningsmyndigheten* kan også gi pålegg om opprydding og fjerning til den som var *eier* av *motorkjøretøy, skip, fly eller annen liknende større gjenstand*, da det ble etterlatt i strid med § 28 eller som er *eier* når pålegget gis.
>
> Har noen bedt kommunen gi pålegg om opprydning eller betaling av utgifter etter første eller annet ledd, er avgjørelsen enkeltvedtak også om pålegg ikke blir gitt.[5]

Som følge av utviklingen i avfallsbegrepet vil både påleggshjemmelen i § 37 første og andre ledd være anvendelig for skipsvrakene. Som det fremgår er det imidlertid ulikheter både hva gjelder hvilken myndighet som er tillagt kompetanse, og hvilke ansvarssubjekter som kan pålegges tiltak. Etter *første ledd* tilligger kompetansen kommunen. Pålegget kan rette seg mot «den som har etterlatt, tømt eller oppbevart avfall» i strid med forbudet. Etter *andre ledd* er kompetansen lagt til «forurensningsmyndigheten», som etter forskrift om delegering til Kystdirektoratet etter forurensningsloven (2002) og forskrift om delegering til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven (2002), er delegert til Kystverket. Ansvarssubjektet etter andre ledd er «den som var eier […] da det ble etterlatt […] eller som er eier når pålegget gis.»

I tillegg til bestemmelsene i lovens § 37 jf. § 28 vil også forurensningsloven § 7 kunne hjemle pålegg om å treffe tiltak i farvannet. Vilkåret for å pålegge tiltak etter § 7 er at det foreligger «fare for forurensning». Kompetansen etter § 7 er lagt til «forurensningsmyndigheten», som etter forskrift om delegering til Kystdirektoratet etter forurensningsloven og forskrift om delegering til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven, er delegert til Kystverket «i den utstrekning det har oppstått akutt forurensning […] eller fare for akutt forurensning». For øvrig tilligger kompetansen etter forurensningsloven § 7 Miljødirektoratet. Ansvarssubjektet etter § 7 er noe annerledes formulert enn etter § 37 første og andre ledd. Etter § 7 er ansvarssubjektet *den som har, gjør eller setter i verk* noe som kan medføre fare for forurensning.

Forurensningsloven inneholder også hjemmel for direkte gjennomføring fra myndighetens side, jf. lovens § 74. Myndighetenes rett til refusjon av utgifter fremgår av lovens § 76. Forurensningsloven har også regler om bruk av tredjemanns eiendom, jf. forurensningsloven § 75.

9.7.4 Forholdet til vrakfjerningskonvensjonen

Vrakfjerningskonvensjonen ble vedtatt på en diplomatkonferanse i regi av IMO i Nairobi 18. mai 2007. Deler av konvensjonen berører tilsvarende problemstillinger som i gjeldende havne- og farvannslov kapittel 5. Konvensjonen er pr. i dag ikke tiltrådt av Norge. Spørsmålet om norsk tiltredelse og gjennomføring av konvensjonen i norsk rett var på høring høsten 2016, jf. Samferdselsdepartementets høringsnotat juni 2016.[6]

Konvensjonens primære anvendelsesområde er den økonomiske sone *utenfor* territorialfarvannet, jf. konvensjonens artikkel 3 nr. 1 jf. 1 nr. 1. Den enkelte konvensjonsstat er imidlertid gitt mulighet til å utvide konvensjonens virkeområde til også å omfatte territorialfarvannet jf. konvensjonens artikkel 3 nr. 2 jf. 3.

---

5 Kursivert her.

6 https://www.regjeringen.no/contentassets/54917f45ae464bb1b9f118162a2c9891/hnotat1506.pdf

Konvensjonen er i Samferdselsdepartementets høringsnotat foreslått gjennomført i norsk rett som nytt kapittel 10A i sjøloven (1994). Det foreslås i høringsnotatet at konvensjonen også skal gis anvendelse i territorialfarvannet, jf. forslag til ny § 210 i. Det er ikke foreslått endringer i havne- og farvannsloven (2009) som følge av konvensjonen.

Vrakfjerningskonvensjonen og forslaget til nytt kapittel 10A i sjøloven inneholder ikke regler om *tiltaksplikt* for den ansvarlige, kun regler om *kostnadsrefusjon*, det vil si regler som gir tredjemann, herunder staten, rett til å fremme krav mot den ansvarlige.

Ansvarssubjektet – den ansvarlige – er etter konvensjonen definert snevert, til kun å omfatte den *registrerte eier* av skipet. Imidlertid inneholder konvensjonen også regler om tvungen forsikring og direktekravsadgang mot forsikringsgiveren, jf. konvensjonens artikkel 12.

Konvensjonens vilkår for ansvar er gjennomgående om vraket utgjør en «fare», som i konvensjonen er knyttet opp til to alternative vilkår, henholdsvis navigasjonsfare og miljøfare. Konvensjonens artikkel 6 oppstiller en rekke kriterier som det skal tas hensyn til ved bedømmelsen av farekriteriet.

Oppsummert regulerer konvensjonen *registrert eier og forsikringsgivers refusjonsansvar ved tiltak på farlige vrak*. Havne- og farvannslovens ansvarsregler favner videre ved at den i tillegg regulerer den ansvarliges *tiltaksplikt*, pliktene til andre *ansvarssubjekter*, og ved at den ikke er avgrenset til *skipsvrak*.

Med ett unntak inneholder ikke konvensjonen bestemmelser som begrenser konvensjonsstatens mulighet til å pålegge ansvar *utover* konvensjonens regler. Unntaket fra dette er konvensjonens artikkel 10 nr. 3 første punktum:

> *Krav om kostnadsdekning etter første ledd kan ikke gjøres gjeldende mot den registrerte eieren på annen måte enn etter bestemmelsene i denne konvensjonen.*

Dersom Norge skulle tiltre konvensjonen, kan man således ikke gjennom havne- og farvannsloven pålegge den *registrerte eieren* et større *refusjonsansvar* enn etter konvensjonen. På enkelte punkter kan det stilles spørsmål ved om havne- og farvannslovens regler går noe lenger enn konvensjonen på dette punkt. Eksempelvis inneholder konvensjonens artikkel 10 nr. 1 bokstav a til c visse unntak fra ansvaret, som vi ikke finner i havne- og farvannsloven. Ved en eventuell gjennomføring av konvensjonen i norsk rett vil dette kunne tas høyde for i havne- og farvannsloven ved å innta en bestemmelse om at den registrerte eiers kostnadsansvar gjelder med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 10A. For øvrig vil ikke en gjennomføring av vrakfjerningskonvensjonen legge begrensninger på utformingen av reglene i havne- og farvannsloven.

9.7.5 Sjølovens ansvarsbegrensningsregler

Etter sjøloven kapittel 9 har den ansvarlige rett til å begrense sitt ansvar ved en hendelse i farvannet. Ansvarsbeløpet – den ansvarliges maksimale ansvar – beregnes ut fra skipets tonnasje. Sjølovens regler er en gjennomføring av ansvarsbegrensningskonvensjonen av 1976.

Ved Høyesteretts dom 9. februar 2017 (HR-2017-331, MV «Server») ble det avklart at sjølovens ansvarsbegrensningsregler kun gjelder økonomiske krav, og ikke begrenser lovbestemte handleplikter. Saken gjaldt direkte vrakfjerningsplikten etter forurensningsloven, men Høyesteretts begrunnelse er generell. Også for *tiltaksplikten*e etter havne- og farvannsloven må det således legges til grunn at sjølovens ansvarsbegrensningsregler ikke kommer til anvendelse. For refusjonskrav etter gjeldende havne- og farvannslov §§ 35 første ledd siste punktum og 36 siste ledd, vil imidlertid sjølovens ansvarsbegrensningsregler komme til anvendelse.

9.7.6 Utvalgets vurderinger

9.7.6.1 Innledning

Lovutkastet inneholder flere materielle endringer. *Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda,* foreslår å utvide kretsen som kan holdes ansvarlig for et havarert skip, til også å omfatte skipets reder. Det foreslås videre endringer i hvilken offentlig myndighet som skal ha kompetanse til å håndheve reglene.

Lovutkastet inneholder også flere lovtekniske forenklinger, blant annet ved at lovens særregulering av vrakfjerning oppheves og inkluderes i lovens generelle regulering av gjenstander som kan hindre ferdselen i farvannet.

9.7.6.2 Forbud mot å volde fare i farvannet og den ansvarliges tiltaksplikt

Gjeldende lov § 34 første ledd inneholder et generelt forbud mot å volde fare, skade eller ulempe i

havn eller farvann. Bestemmelsen foreslås videreført, med en mindre språklig forenkling.

Etter gjeldende lov § 34 andre ledd har den som overtrer forbudet i første ledd plikt til å iverksette tiltak for å fjerne eller begrense faren. Bestemmelsen foreslås videreført innholdsmessig, men med enkelte lovtekniske forenklinger. Forenklingene innebærer at første og andre punktum slås sammen.

I gjeldende lov § 34 tredje ledd er myndigheten etter loven gitt kompetanse til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak som nevnt i andre ledd. Videre inneholder lovens § 35 en særbestemmelse for pålegg om vrakfjerning, altså for pålegg om *visse typer tiltak*. Imidlertid er reguleringen av pålegg om vrakfjerning innholdsmessig tilsvarende som for pålegg om øvrige tiltak.

Utvalget kan ikke se at det skulle være behov for en særbestemmelse for pålegg om vrakfjerning, og foreslår derfor å inkludere denne i den generelle påleggshjemmelen. Tiltaksplikten i lovutkastets § 15 andre ledd, som påleggshjemmelen i § 15 tredje ledd viser til, er formulert på en slik måte at den også vil omfatte alle de tiltak som omfattes av gjeldende havne- og farvannslov § 35.

9.7.6.3 Ansvarssubjektet

Lovens pliktregler må definere hvem som er ansvarlig – «ansvarssubjektet». Dette innebærer at det må presiseres hvem som plikter å gjennomføre eventuelle tiltak, hvem det offentlige kan rette pålegg om tiltak mot og hvem det offentlige kan kreve refusjon av, dersom myndighetene gjennomfører tiltak.

Etter gjeldende lov § 34 fjerde ledd er ansvarssubjektet «registrert eier eller eier» av gjenstanden på henholdsvis hendelses- eller vedtakstidspunktet. *Registrert eier* vil i sjøfartsforhold være den som er registrert i skipsregisteret. Hvem som i sjøfartsforhold er skipets *eier* er derimot ikke like entydig. Eierbegrepet er ulikt definert i ulike deler av sjøloven (1994), som følge av at kapitlene i sjøloven bygger på forskjellige konvensjoner. Eksempelvis legger bunkerskonvensjonen til grunn et vidt eierbegrep. Konvensjonen regulerer ansvaret ved bunkersoljesøl og er gjennomført i sjøloven kapittel 10 I. Eierbegrepet er definert i sjøloven § 183 femte ledd:

> Med skipets eier forstås i §§ 183 til 190 eieren, herunder den registrerte eieren, rederen, bareboatbefrakteren, disponenten eller andre som står for sentrale funksjoner knyttet til driften av skipet.

Oljesølkonvensjonen legger derimot til grunn et snevert eierbegrep, som primært omfatter den registrerte eieren. Konvensjonen regulerer ansvaret ved transport av olje som last, og er gjennomført i sjøloven kapittel 10 II. Eierbegrepet er definert i sjøloven § 191 femte ledd:

> Med eier forstås for registrert skip den som står oppført i skipsregisteret som eier, eller, hvis skipet ikke er registrert, den som eier skipet.

Havne- og farvannsloven (2009) inneholder ingen definisjon av eierbegrepet. Av forarbeidene fremkommer det imidlertid at man har siktet til den *reelle eier*, altså en snevrere krets enn etter sjøloven § 183, men ikke kun den registrerte eieren.

Forståelsen av eierbegrepet i forurensningslovens parallelle bestemmelse om vrakfjerning, var tema i Høyesteretts dom HR-2017-331 (MV «Server»). Høyesterett la der til grunn et reelt eierbegrep, og kom til at skipets managementselskap ikke var «eier».

Bestemmelsen i gjeldende havne- og farvannslov § 38 om tiltak overfor fartøy i fare legger til grunn en videre krets av ansvarssubjekter enn etter de øvrige bestemmelsene i kapittel 5. Bestemmelsen ansvarliggjør også fartøyets «reder», jf. bestemmelsens sjette ledd. Bestemmelsen ble innført ved havne- og farvannsloven (2009), og begrunnes slik:

> «I høringsnotatet påpekes at det tradisjonelt sondres mellom skipets eier og rederen, og at disse ofte kan være to forskjellige juridiske personer. Rederen er ansvarlig for skipets drift, og kan være en annen enn skipets eier. (…) 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.»
>
> (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) på side 82–83)

Det ble ikke vurdert om det skulle legges til grunn en tilsvarende krets i de øvrige bestemmelser i kapittel 5.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda, mener at lovens bestemmelser om ulykker i farvannet bør operere med en konsekvent og gjennomgående gruppe ansvarssubjekter, med mindre særlige grunner skulle tilsi en avvikende regulering i enkeltbestemmelser. Dagens strukturering av skipsfarten tilsier at kretsen av ansvarssubjekter bør utvides tilsvarende reguleringen i

gjeldende lov § 38. Lovens begreper bør samtidig klargjøres.

Et eierselskap i dagens skipsfart vil normalt være et «single purpose»-selskap, det vil si et selskap hvis «virksomhet» kun er å stå som eier av skipet. Alle beføyelser over skipet vil normalt være overlatt til et operatør-/managementselskap. Det skipseiende selskapet vil ofte være et ansvarssubjekt som gir liten sikkerhet for oppfyllelse av krav. Dagens sjørettslige ansvarsregler retter seg derfor gjennomgående mot en bredere krets av ansvarssubjekter enn den registrerte eieren *og/eller* gir adgang til direktekrav mot skipets forsikringsgiver. Eksempelvis inneholder bunkerskonvensjonen både en bred krets av ansvarssubjekter og adgang til direktekrav mot forsikringsgiver, jf. sjøloven §§ 183 femte ledd og 188. Oljesølkonvensjonen holder kun registrert eier som ansvarssubjekt, *men* gir adgang til direktekrav mot forsikringsgiver, jf. sjøloven §§ 191 femte ledd og 200. Tilsvarende er tilfellet for vrakfjerningskonvensjonen, jf. ovenfor.

Samme flertall foreslår på denne bakgrunn en utvidelse og presisering av ansvarssubjektene i havne- og farvannslovens bestemmelser om ulykker i farvannet. Det foreslås at reder gjennomgående gjøres til ansvarssubjekt, i tillegg til eier. Begge begreper foreslås definert i lovens innledende definisjonsbestemmelse. Begrepet «eier» defineres til å omfatte den registrerte eier og den reelle eier. Med sistnevnte siktes det til et alminnelig tingsrettslig eierbegrep. Formuleringen er også valgt for ikke å stenge for gjennomskjæring i formelle selskapsstrukturer, slik det finnes eksempler på innen forurensningsretten.

Samme flertall foreslår reder definert som «den som er utpekt som driftsansvarlig selskap i fartøyets sikkerhetsstyringssertifikat og den som for øvrig står for sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet.» Første del av definisjonen tilsvarer rederdefinisjonen i skipssikkerhetsloven (2007) § 4. Annen del av definisjonen skal omfatte den som har et reelt driftsansvar for skipet, uten å være registrert i skipets sikkerhetsstyringssertifikat. Definisjonen vil blant annet omfatte fartøyets operatør-/managementselskap og bareboatbefrakteren. Kretsen av ansvarssubjekter vil dermed tilsvare sjøloven (1994) § 183 femte ledd, men vil angis i en mer normal norsk sjørettslig begrepsbruk ved at den som drifter fartøyet benevnes reder, heller enn å inkluderes i et utvidet eierbegrep.

Samme flertall mener videre at det bør gjelde en tilsvarende direktekravsadgang mot forsikringsgiver for krav etter havne- og farvannsloven, som for erstatningskrav for forurensningsskader ved skipsforlis. Som vist til ovenfor, inneholder også vrakfjerningskonvensjonen og departementets forslag til gjennomføring av denne en direktekravsadgang. Det foreslås på denne bakgrunn en ny bestemmelse om direktekrav etter mønster av sjøloven §§ 188, 200 og departementets forslag til ny § 210 f.

For å fange opp «brukerne» i tilfeller utenfor de rene sjøfartsforhold, samt mindre fartøy uten noen egentlig reder, foreslår *samme flertall* at den ansvarlige også utvides til å omfatte «den som har nyttet eller etterlatt gjenstanden». Ansvarliggjøringen av den som direkte har utført handlingen samsvarer blant annet med forurensningsloven (1981) § 37 første ledd, jf. ovenfor i kapittel 9.7.3, som i forurensningssammenheng er en gjennomføring av forurenser betaler-prinsippet. *Samme flertall* mener at det ikke er grunn til å holde gruppen av ansvarlige snevrere etter havne- og farvannsloven.

Til tross for de utvidelser i ansvarssubjekt som utvalget foreslår, er utvalget ikke i tvil om at «eierløse vrak» fortsatt vil være et praktisk problem, særlig i havner. Når det ikke finnes et betalingsdyktig ansvarssubjekt å forholde seg til, vil det i praksis bli spørsmål om havneeier eller farvannsmyndigheten vil utføre tiltak for egen regning. Sistnevnte vil bero på budsjettmessige prioriteringer fra farvannsmyndigheten og vil være en del av utøvelsen av farvannsforvaltningen etter lovutkastets § 7. Også havneeiers eventuelle tiltak i slike situasjoner vil i utgangspunktet bero på økonomiske prioriteringer. Imidlertid vil havneeier, som enhver annen eier av fast eiendom, kunne bli holdt ansvarlig for forurensning fra *eiendommen* etter forurensningslovens bestemmelser.

Utvalget har for øvrig vurdert behovet for å gjeninnføre tidligere lovers bestemmelser om sjøpant eller annen fortrinnsrett i de verdier som berges ved en eventuell vrakfjerning i regi av myndighetene eller andre. Imidlertid fremstår dette etter utvalgets syn som tilstrekkelig ivaretatt i sjølovens gjeldende bestemmelser om sjøpant. Det vises særlig til sjøloven § 51, som gir sjøpant for «erstatning for fjerning av vrak».

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, kan ikke slutte seg til flertallets konklusjon når det gjelder ansvarssubjekter for vrakfjerning.

Samme mindretall viser til at Samferdselsdepartementet i sitt høringsbrev knyttet til implementering av vrakfjerningskonvensjonen i norsk rett går inn for at disse reglene i sin helhet inntas i sjøloven og det er i høringsbrevet heller ikke foreslått endringer i havne- og farvannsloven (2009).

Samme mindretall mener at havne- og farvannslovutvalget derfor ikke bør gå inn for etablering av nye regler om vrakfjerning, og at det heller ikke bør foreslås nye regler som endrer de nåværende ansvarssubjektene utover eventuelt at bestemmelsen om hvem som skal være ansvarssubjekt bringes helt i tråd med hva som gjelder etter de kommende reglene i sjøloven.

Når det gjelder ansvarssubjekt etter vrakfjerningskonvensjonen, viser *samme mindretall* til at Samferdselsdepartementet i sitt høringsnotat legger opp til at ansvaret/pliktsubjektet etter norsk rett skal være skipets registrerte eier. Bare unntaksvis, når slik eier ikke finnes, legges det opp til en annen mekanisme. Det er flere grunner til dette:

1. Eier lar seg enkelt identifisere. Vrakfjerningsforpliktelsen vil ofte medføre kostnader som langt overskrider skipets markedsverdi eller forsikringssum. Den er derfor av en slik art at forsikringshensyn kan få helt avgjørende betydning for en gjennomføring av vrakfjerning. Eier er hovedansvarlig for å besørge relevant forsikringsdekning, herunder ansvarsforsikring for tredjemannskrav og kaskoforsikringer av hensyn til blant annet egen økonomisk interesse i selve skipet.
2. Eieren tegner normalt forsikring for skipet. Det er ingen fast praksis at manager eller andre er medforsikret under skipets ansvarsforsikring.
3. Andre, som for eksempel en manager, har kun begrensede eller ingen økonomiske interesser i vraket, og et vrakfjerningspålegg kan bli ruinerende. En befrakter vil normalt leie et annet skip (av samme type og størrelse) og kan fortsette sin virksomhet uten. En manager vil tape managementinntekter for det tapte skip, men skip inn og ut av en managementportefølje er vanlig for managementselskaper.
4. I henhold til standardavtalen Shipman, klausul 22 (c), vil avtalen normalt avsluttes når skipet går tapt. Gitt at manager forestår både teknisk og kommersiell drift av skipet, vil managementavtalen normalt da avsluttes. Det er urimelig at manager skal ha ansvar etter at skipet er blitt et vrak.
5. Manager får et begrenset honorar for sine tjenester. Vederlagsberegningen i managementselskapet gjenspeiler på ingen måte risikoen et vrakfjerningsansvar innebærer.
6. En manager utfører bestemte arbeidsoppgaver, og kan ikke selge eller pantsette skipet. Situasjonen for manageren er dermed vesentlig forskjellig fra eier/hjemmelshaver. Eierens interesse i skipet er ofte tosidig; for det første inntjening i forbindelse med skipets operasjon og drift (frakt/hyreinntekter), og for det andre «asset play», med andre ord å utnytte endringer i skipets markedsverdi ved salg, nybyggingsaktivitet m.m. Kreditorer med sjørettslige krav eller sjøpantekrav kan ta arrest i skipet og/eller skipet kan påføres skade som tar skipet ut av drift og reduserer fraktinntekter vesentlig for en lengre periode.
7. Eieren bærer for eksempel konsekvens av arrest i eller skade på skipet.
8. Risiko- og vederlagsvurderinger gjenspeiles i global praksis – se standardavtalen «Shipman». Tap av eller skade på et skip kan derfor få økonomiske konsekvenser for eieren av et helt annet omfang enn en managers tap av managementvederlag. Denne risikoen for driftsavbrudd og inntektssvikt kan eier i en viss utstrekning avhjelpe ved forsikring, men langt fra alle, og ofte til så høye premier at de ikke lar seg forsvare økonomisk. Disse risiko- og vederlagsvurderingene gjenspeiler en praksis som har etablert seg globalt og i alle sjøfartsnasjoner og som gjenspeiles blant annet i standardavtalen «Shipman». Avtalen er anerkjent (i) mellom aktørene, (ii) mellom aktørene og nasjonale myndigheter og (iii) gjennom en rekke internasjonale konvensjoner på skipsfartens område.
9. Ansvarsforholdene endres ikke ved at en manager benyttes. En manager opptrer «on behalf of» eller «as agent only».

Samme mindretall peker også på at spørsmålet om hvilke ansvarssubjekt som skal være ansvarlig for vrakfjerning nylig har blitt drøftet av Høyesterett i «Server»-saken. I den saken kom Høyesterett til at det ikke var hjemmel for å pålegge andre enn skipets eier et vrakfjerningsansvar basert på forurensningsloven § 37, andre ledd. I saken ble det fremmet en rekke argumenter som talte for at det også var rimelig at slikt ansvar ble kanalisert til skipets eier og ikke kunne rettes mot skipets manager.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda, er ikke enig i de premisser mindretallet bygger på.

Mindretallet har vist til departementets høringsbrev vedrørende implementering av vrakfjerningskonvensjonen. Til dette vil *flertallet* for det første bemerke at departementet i høringsbrevet ikke foretar noen vurdering av om det i norsk rett også skal gjelde andre ansvarsregler enn de

som følger av konvensjonen. En slik vurdering skal imidlertid dette lovutvalget foreta. I tillegg regulerer vrakfjerningskonvensjonen en snevrere problemstilling enn det utvalget vurderer. Dette er redegjort for ovenfor i kapittel 9.7.4. Vrakfjerningskonvensjonen regulerer kun den ansvarliges refusjonsansvar, ikke tiltaksplikten. En avgjørende forskjell mellom refusjonsansvaret og tiltaksplikten er at forsikringsgiver er ansvarlig etter førstnevnte, men ikke etter sistnevnte. For tiltaksplikten blir behovet for å kunne holde andre enn den registrerte eier ansvarlig, således et helt annet enn for refusjonsansvaret.

Mindretallet har videre vist til at det kun skal være eier, ikke reder, som normalt forsikrer skipet. *Samme flertall* er ikke kjent med noen slik praksis. Tvert imot har reder etter norsk og europeisk rett en forsikrings*plikt*, jf. sjøloven § 182 a. Bestemmelsen er en gjennomføring av direktiv 2009/20/EF. Ansvarliggjøringen av reder er også i samsvar med ansvarsforholdene etter skipssikkerhetsloven (2007). Etter skipssikkerhetsloven § 6 andre ledd skal *rederiet* sørge for at lovens krav oppfylles. Definisjonen av reder i lovutkastets § 3 vil på samme måte som skipssikkerhetsloven omfatte den som er utpekt som driftsansvarlig selskap i fartøyets sikkerhetsstyringssertifikat, og som enkelt lar seg identifisere.

Samme flertall finner videre grunn til å påpeke at det ikke er slik at ansvarliggjøringen av reder er noe nytt i norsk og internasjonal sjørett. Den gruppen ansvarssubjekter som i lovutkastet benevnes reder, er for eksempel ansvarlig for forurensningsskade forårsaket av bunkersolje etter sjøloven § 183. Den økonomiske risikoen forbundet med et slikt «katastrofeansvar» fremstår som langt større enn ansvaret for å fjerne potensielle navigasjonsfarer, som er det som adresseres i lovutkastet. Ansvaret for forurensningsskade ved oljesøl etter sjøloven § 183, som inkluderer den som «står for sentrale funksjoner knyttet til driften av skipet», er en gjennomføring av internasjonal sjørett i form av bunkerskonvensjonen.

Til sist vil *samme flertall* bemerke at «Serversaken» gjaldt tolkningen av begrepet «eier» i forurensningsloven § 37 andre ledd, ikke om det var «rimelig» eller ønskelig å kanalisere ansvaret til andre enn skipets registrerte eier. Forurensningsloven inneholder for øvrig ansvarsbestemmelser som omfatter de som i lovutkastet er benevnt «reder», jf. forurensningsloven §§ 7 og 37 første ledd. Årsaken til at Høyesterett ikke kunne bygge på nevnte bestemmelser, var at forvaltningen ikke hadde fattet vedtak i medhold av disse bestemmelsene.

9.7.6.4 *Myndighet til å gi pålegg etter loven*

Påleggskompetansen etter gjeldende lov kapittel 5 er lagt til «myndigheten etter loven», hvilket betyr at staten har kompetansen i hoved- og biled og utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjen, mens kommunen har kompetansen innenfor kommunens sjøområde, jf. lovens §§ 7 og 9. Unntaket fra nevnte er kun gjeldende lov § 38 om tiltak overfor fartøy i fare, hvor kompetansen utelukkende er lagt til departementet.

Utvalget foreslår en endring i ansvaret for fremkommelighet i farvannet, jf. lovutkastet § 7. Etter utvalgets forslag overføres ansvaret for farvannsforvaltningen til staten, med unntak av ansvaret i farvannet i havn.

Kompetansen til å pålegge den ansvarlige tiltak for å fjerne farer i farvannet henger nært sammen med ansvaret for fremkommeligheten i farvannet. Det foreslås derfor at påleggskompetansen etter bestemmelsene om ulykker og andre hendelser i farvannet, jf. gjeldende lov kapittel 5, endres tilsvarende ansvaret for farvannsforvaltningen. Utkast til slik endret kompetansefordeling er inntatt i ny § 15 tredje ledd. Kompetanseangivelsene i de øvrige bestemmelser er endret slik at de viser tilbake til denne.

Utvalget foreslår ingen endring i bestemmelsen om tiltak overfor fartøy i fare, jf. gjeldende lov § 38 og forslaget § 18. Kompetansen tilligger her departementet uavhengig av hvor fartøyet skulle befinne seg.

9.7.6.5 *Panterett for enkelte krav*

Utvalget har vurdert om det er behov for å videreføre en bestemmelse om panterett for krav som oppstår på bakgrunn av iverksatte tiltak etter gjeldende havne- og farvannslov (2009) §§ 36 og 38. Førstnevnte omfatter utgifter, skade eller tap ved myndighetenes direkte gjennomføring av tiltak etter lovens §§ 34 og 35, det vil si tiltak for å redusere eller forhindre en fare i farvannet, herunder vrakfjerning. Sistnevnte omfatter myndighetenes utgifter, skade og tap ved direkte gjennomføring av tiltak overfor fartøy i fare, eksempelvis kostnader til slep eller annen berging av et skip som står i fare for å havarere.

Gjeldende lov fremstår etter utvalgets syn som noe uklar hva gjelder betydningen av bestemmelsen i § 56 om panterett for krav ved direkte gjennomføring. Av lovens ordlyd og omtalen i de generelle merknadene i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) kapittel 19 fremstår det som om bestemmelsen etablerer sjøpant for alle krav som er omfattet av

lovens §§ 36 og 38. Det kan videre bemerkes at havne- og farvannsloven (1984) § 32, som gjeldende § 56 viderefører, utvilsomt etablerte sjøpant for de krav som var omfattet av bestemmelsen, se foran i kapittel 9.7.2. Imidlertid legger departementet i særmerknadene til § 56 til grunn at bestemmelsen ikke stifter legalpant, men kun «presiserer at legalpant etter sjølovens bestemmelser får anvendelse». Havne- og farvannsloven §§ 36 og 38 vil imidlertid favne videre enn de krav som inngår i sjølovens regulering av sjøpant, jf. sjøloven (1994) § 51 første ledd nr. 5, som angir krav på «bergelønn, erstatning for fjerning av vrak og bidrag til felleshavari» som fordringer som gir sjøpanterett etter bestemmelsen. For å klargjøre rettstilstanden og for å styrke sikkerheten for angjeldende krav, vil utvalget på denne bakgrunn foreslå å videreføre gjeldende lovs § 56 og samtidig presisere at bestemmelsen er en selvstendig hjemmel for sjøpant som favner videre enn sjøloven § 51 første ledd nr. 5. Bestemmelsens ordlyd er noe endret for å få dette tydelig frem, se lovutkastet § 16 femte ledd.

9.8 Sjøtrafikksentraler

9.8.1 Gjeldende rett

Det følger av havne- og farvannsloven (2009) § 17 første ledd at departementet kan opprette sjøtrafikksentraler for overvåkning av, kontroll med og regulering av skipstrafikk. Sjøtrafikksentralene skal ifølge Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 160 «bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter SOLAS-regler om navigeringens sikkerhet, jf. SOLAS kap. V regel 12, det vil si statlige tiltak for å ivareta sjøsikkerhet, sikker og effektiv navigering, beskyttelse av det marine miljø og omgivelsene». Sjøtrafikksentralene er omtalt i kapittel 3.2.

Av bestemmelsens første ledd fremgår det at sjøtrafikksentralenes oppgaver omfatter «håndheving av sjøveisreglene og […] trafikkreguleringer». Med «sjøveisregler og […] trafikkreguleringer» menes både de alminnelige sjøveisreglene og de spesielle seilingsreglene som er fastsatt med hjemmel i §§ 13 og 14 eller andre bestemmelser som gjelder for vedkommende område, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 160.

Departementet har etter § 17 andre ledd myndighet til å gi forskrift med nærmere regler om sjøtrafikksentralenes oppgaver, virksomhet og myndighet. Sjøtrafikksentralenes tjenesteområder og myndighet er fastsatt i sjøtrafikkforskriften (2015).

Det følger for øvrig av havne- og farvannsloven (2009) § 19 andre ledd andre punktum at etablering av «anlegg for trafikkovervåkning» krever tillatelse. Ifølge Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 5 er dette ment å omfatte «anlegg for trafikkovervåking, det vil i praksis si trafikksentraler eller liknende kontrollsenter med tilsvarende formål.» Opprettelse av sjøtrafikksentraler er dermed regulert både i §§ 17 og 19 i gjeldende lov.

Sjøtrafikksentralene er delegert myndighet etter havne- og farvannsloven § 38 til å pålegge tiltak overfor fartøy i fare.

9.8.2 Utvalgets vurderinger

Ved behandlingen av stortingsmeldingen «På rett kurs» (Meld. St. 35 (2015–2016)) har Stortinget sluttet seg til vurderingen om at sjøtrafikksentraler er et effektivt risikoreduserende tiltak som i betydelig grad bidrar til å redusere antall grunnstøtinger og kollisjoner i sjøtrafikksentralenes tjenesteområder. En ny havne- og farvannslov bør etter utvalgets syn legge til rette for at sjøtrafikksentralene kan utøve sitt samfunnsoppdrag.

Havne- og farvannsloven (2009) bruker ordet «trafikksentraler». Utvalget har merket seg at ordet «sjøtrafikksentraler» brukes i forskrifter fastsatt etter lovens ikrafttredelse, og antar at dette skyldes at «trafikksentral» i havne- og farvannslovens forstand kan forveksles med de trafikksentraler som overvåker veitrafikken. Etter utvalgets vurdering bør «sjøtrafikksentral(er)» også brukes i lovteksten. Dette vil klargjøre at det i havne- og farvannslovens forstand er snakk om en trafikksentral som overvåker skipstrafikk.

Utvalget viser videre til at sjøtrafikksentralene etter havne- og farvannsloven (2009) § 17 blant annet skal håndheve «sjøveisreglene». Sjøfartsdirektoratet har fastsatt en forskrift om sjøveisregler (1975), som implementerer COLREG (1972). Forskriften er hjemlet i skipssikkerhetsloven (2007), og åpner for å ilegge sanksjoner for brudd på blant annet sjøveisreglene. Dersom det er disse sjøveisreglene som det vises til i havne- og farvannsloven (2009) § 17, mener utvalget at det kan oppstå uklarheter, siden henvisningen er til et regelverk som ikke gir sjøtrafikksentralene myndighet. På bakgrunn av særmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 160, kan det se ut til at hensikten med formuleringen i § 17 var å angi at sjøtrafikksentralene skal håndheve seilingsregler, og ikke sjøveisregler. Utvalget mener derfor at ny bestemmelse som skal regulere sjøtrafikksentralene heller bør vise til håndheving av «seilingsreglene». Sjøtrafikksen-

tralene vil uansett påpeke brudd på sjøveisreglene til fartøyet, og rapportere slike brudd til Sjøfartsdirektoratet, som har hjemmel til å sanksjonere bruddene.

Utvalget har videre merket seg at det i gjeldende bestemmelse kan fremstå som uklart hvilke oppgaver som utføres av en sjøtrafikksentral. I denne sammenheng viser utvalget til at det har oppstått tvil om hvilke oppgaver som kan utføres av en såkalt havnevakt. Eiere av havner, både private og offentlige, kan selv velge om de vil ha en havnevakt. Havnevakten kan være en døgnbemannet tjeneste med formål å koordinere tjenester, aktiviteter og logistikkfunksjoner i havnen for å sikre en bedre utnyttelse av havneområdet og havnens tilgjengelige ressurser. Det stilles ingen nasjonale eller internasjonale krav til hvilken kompetanse ansatte skal ha eller til hvilken teknisk utrustning en slik funksjon skal ha, og den vil være bemannet og utrustet ut fra havnens eget behov. Havnevakten vil typisk utøve tjenester relatert til skipsanløp, herunder tildeling av kaiplass, koordinering av taubåt og båtmannstjenester, samt koordinering med terminaloperatører. En havnevakt kan også gi informasjon til fartøy, herunder informasjon om værforhold, tidevann, dybdeforhold ved kai og tilgjengelighet på havnetjenester. Samhandling med fartøy i den hensikt å påvirke beslutningsprosesser ombord skal imidlertid kun bedrives av sjøtrafikksentraler. For å tydeliggjøre skillet mellom en sjøtrafikksentral og en havnevakt, foreslår utvalget at sjøtrafikksentralenes oppgaver presiseres nærmere i lovteksten, og at det fremkommer hva som er formålet med å opprette en sjøtrafikksentral.

Havne- og farvannsloven (2009) åpner for at andre enn staten kan få tillatelse til å drive sjøtrafikksentraltjenester. Siden en stor del av arbeidsoppgavene til en sjøtrafikksentral er å utøve offentlig myndighet, vil kommunale sjøtrafikksentraler være det mest aktuelle alternativ til statlige sjøtrafikksentraler. Sjøtrafikksentralen i Oslo Havn var i sin tid landets eneste kommunale sjøtrafikksentral. De statlige funksjonene ved sjøtrafikksentralen ble overtatt av staten 1. oktober 2015, og det er i dag kun staten ved Kystverket som driver sjøtrafikksentraler.

Utvalget ser ingen grunn til å fjerne muligheten til å gi andre tillatelse til å etablere en sjøtrafikksentral. Fordi den teknologiske utviklingen gjør at overvåkningsutstyr er lett tilgjengelig, er utvalget av den oppfatning at det må sikres kontroll med at alle sjøtrafikksentraler holder nødvendig standard når det kommer til teknisk utstyr, kompetanse og driftsrutiner. Dette kan ivaretas ved at kravet om tillatelse fra departementet for å opprette en sjøtrafikksentral videreføres i ny lov. Til en slik tillatelse vil det kunne stilles vilkår om hvordan flytting, endring eller nedleggelse av en sjøtrafikksentral som har fått tillatelse fra departementet skal håndteres.

Etter havne- og farvannsloven (2009) § 17 andre ledd har departementet hjemmel til å fastsette forskrift om trafikksentralenes oppgaver, virksomhet og myndighet. Sjøtrafikkforskriften (2015) er gitt med hjemmel i bestemmelsen, og denne regulerer sjøtrafikksentralenes myndighet. Den daglige virksomheten til sjøtrafikksentralene styres ved interne prosedyrer og retningslinjer. For lostjenesten er det satt krav til kvalifikasjoner for losaspiranter, losutdanning, lossertifikater og helseundersøkelse av loser i forskrift til losloven. Tilsvarende krav håndteres bare ved interne prosedyrer i sjøtrafikksentraltjenesten.

Utvalget mener at myndighetene kan ha behov for å stille krav til driften av sjøtrafikksentraltjenesten, ikke minst hvis andre enn staten skal etablere en sjøtrafikksentral. Det foreslås derfor at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om sjøtrafikksentralenes myndighet og drift. Slike forskrifter kan omfatte krav til blant annet bemanning og teknisk utstyr som skal være på en sjøtrafikksentral.

Etter utvalgets oppfatning er det også behov for å kunne fastsette krav til sertifisering og autorisasjon for maritime trafikkledere i forskrift. I dag håndteres dette ved at det utstedes et tjenestebevis etter endt utdanning som trafikkleder. Utdanningen følger IALA sin internasjonale standard, og er et utdanningsopplegg som følges av de fleste land som tilbyr sjøtrafikksentraltjeneste. I henhold til IMO resolusjon A.857(20), Guidelines For Vessel Traffic Services, foreslås det at det innføres et formelt regime rundt sertifisering for å sikre for brukere av tjenesten at det er etablert mekanismer som sikrer tilstrekkelig kompetanse hos trafikkledere når det gjelder de oppgaver de er satt til å løse. Det er i dag tvilsomt om det er hjemmel til å forskriftsregulere utstedelse av sertifikater, og det er utvalgets anbefaling at en slik hjemmel fremkommer av loven. Dette samsvarer med hvordan sertifisering er regulert når det gjelder loser og lossertifikater. Som en konsekvens av forslaget bør adgangen til å gi nærmere bestemmelser om suspensjon og tilbakekall av sertifikater fremkomme av forskriftshjemmelen. Suspensjon og tilbakekall av sertifikater kan være aktuelt i tilfeller der for eksempel sykdom gjør innehaveren ute av stand til å utføre tjenesten. Det kan videre være aktuelt å vurdere tilbakekall av sertifi-

kat ved grov uaktsomhet eller grov uforstand i tjenesten, for eksempel ved at vedkommende har vært påvirket av alkohol eller andre rus- eller bedøvningsmidler. Dette samsvarer med tilsvarende regulering av lufttrafikktjenesten.

Det er i dag krav til helseattest for personer som skal utøve tjeneste som trafikkleder ved en sjøtrafikksentral. Begrunnelsen for dette er at stillingen stiller store krav til oppmerksomhet og årvåkenhet. Dersom trafikkleder ved en sjøtrafikksentral ikke er egnet, kan det få alvorlige konsekvenser. Arbeidsmiljøloven (2005) § 9-4 regulerer de tilfeller hvor det kan kreves helseundersøkelser av arbeidstakere, og bestemmelsen er uttømmende. Utvalget legger til grunn at det etter dagens regelverk kan stilles krav til helseundersøkelse av trafikkledere ved en sjøtrafikksentral i medhold av arbeidsmiljøloven § 9-4 første ledd bokstav b) jf. § 9-1 som viser til «stillinger som innebærer særlig risiko». Utvalget mener likevel at det vil være hensiktsmessig å ta inn en hjemmel som gir adgang til å fastsette krav til helseopplysninger i forskrift etter havne- og farvannsloven. Dette vil gi en god forutsigbarhet både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er også viktig for både arbeidsgiver og arbeidstaker at et slikt inngrep i den personlige integritet, som det å kreve at en arbeidstaker underlegger seg helseundersøkelser innebærer, har hjemmel i lov.

9.9 Losordningen

9.9.1 Gjeldende rett

Losordningen er i dag regulert i losloven (2015). Losordningen er nærmere omtalt i kapittel 3.2, og losloven er omtalt i kapittel 4.2.2.

9.9.2 Utvalgets vurderinger

Som det fremgår av kapittel 6.5, foreslår utvalget å innarbeide losloven i ny havne- og farvannslov. Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere materielle endringer i reguleringen av losordningen. På denne bakgrunn foreslår utvalget at de fleste av loslovens bestemmelser inntas uendret i lovforslagets kapittel 2 om farvann, med noen mindre lovtekniske justeringer. Innledende og avsluttende bestemmelser, som eksempelvis formålsbestemmelsen, virkeområdebestemmelsen, forvaltningstiltaks- og sanksjonsbestemmelser foreslås innarbeidet i de generelle bestemmelsene i forslaget til ny havne- og farvannslov, uten at dette er ment å innebære materielle endringer.

Som det fremgår av kapittel 3.4, er den maritime næringen godt i gang med å utnytte de nye teknologiske mulighetene og å utvikle høyteknologiske fartøy og hjelpemidler. Et fartøy som først vil være bemannet, for deretter å være fjernstyrt og til slutt helt autonomt, skal etter planen settes i drift allerede i 2019. Utvalget mener at gjeldende regulering av losordningen ikke er tilpasset nye måter å operere skip på, og oppfordrer derfor departementet til å gjennomgå lovutkastets bestemmelser om losordningen med sikte på å gjøre loven teknologinøytral.

9.10 Avgifter

9.10.1 Innledning

I dette kapittelet vurder utvalget bestemmelser som gir staten og kommunen hjemmel til å kreve avgifter fra sjøtransporten for å finansiere maritim infrastruktur, tjenester og farvannsforvaltning.

I utvalgets mandat pkt. 3.7 framgår det at utvalget «skal presisere og forenkle hjemlene til å kreve anløpsavgift og sikkerhetsavgift». Videre framgår det i pkt. 4 at «det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere hjemlene for sikkerhetsavgift og anløpsavgift». Mandatet legger ikke føringer når det gjelder hjemmelen til å kreve kystavgift.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, mener at det er viktig med en helhetlig gjennomgang av avgifter, gebyrer og vederlag for sjøtransporten. Dette bør gjøres som en oppfølging av lovarbeidet med havne- og farvannsloven.

9.10.2 Kystavgift

9.10.2.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 23 gir staten hjemmel til å kreve at fartøy betaler avgift for å finansiere statens utgifter til farledsutbedringer, drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler og istjeneste. Det kan fastsettes rabattordninger, som etter forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 60) kan omfatte miljødifferensiering av avgiften. Etter tredje ledd er reder og agent solidarisk ansvarlig for betaling av avgiften. Etter samme ledd kan staten også kreve at reder og agent skal stille økonomisk sikkerhet for betalingen.

9.10.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalgets mandat legger ikke føringer for utvalgets drøfting av statens hjemmel til å kreve

kystavgift. Utvalget vurderer derfor at det etter mandatet står fritt i sine vurderinger av statens hjemmel til å kreve kystavgift.

Utvalget foreslår at det ikke tas inn en hjemmel for staten til å kreve kystavgift i ny lov om havner og farvann. Utvalget viser til at kystavgiften, som et ledd i arbeidet med å styrke sjøtransportens konkurransekraft, ble avviklet med virkning fra og med 2013. Gjeldende lovs § 23 første ledd har derfor vært en sovende bestemmelse siden 2013. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at det ikke er behov for en hjemmel for kystavgift til staten i ny lov.

9.10.3 Sikkerhetsavgift

9.10.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 24 gir staten adgang til å finansiere statens kostnader til trafikkovervåking gjennom å ilegge fartøy sikkerhetsavgift. Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 59) skal avgiften dekke «lønns- og driftsutgifter knyttet til trafikksentralene», det vil si Kystverkets sjøtrafikksentraler. I dag finansieres fire av sjøtrafikksentralene gjennom sjøtrafikkens betaling av sikkerhetsavgift, jf. forskrift om sikkerhetsavgift for bruk av sjøtrafikksentralene ved Kvitsøy, Horten, Fedje og Brevik, Rogaland, Vestfold, Hordaland og Telemark (2012). Sjøtrafikksentralen i Vardø finansieres i sin helhet over statsbudsjettet, siden den overvåker trafikk som i hovedsak går utenfor territorialfarvannet, og som det derfor ikke er adgang til å pålegge avgift. I statsbudsjettet for 2017 ble det budsjettert med om lag 95 mill. kroner i inntekter fra sikkerhetsavgiften.

Bestemmelsens første ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om at fartøy, eller bestemte grupper av fartøy, skal betale sikkerhetsavgift for bruk av farled med trafikkovervåkning mv. Det kan fastsettes rabattordninger. Andre ledd bestemmer at gjeldende lov § 23 tredje ledd gjelder tilsvarende for sikkerhetsavgift. Det innebærer at reder og agent er solidarisk ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgiften og at staten også kan kreve at reder og agent skal stille økonomisk sikkerhet for betalingen.

9.10.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget oppfatter mandatet slik at utvalget som utgangspunkt bare skal vurdere presisering og forenkling av hjemmelsbestemmelsen for sikkerhetsavgift, og ikke vurdere oppheving av hjemmelen.

Formuleringen i gjeldende lov § 24 første ledd om at det skal betales sikkerhetsavgift for fartøys *«bruk av farled med trafikkovervåkning mv.»* viser etter utvalgets vurdering ikke tydelig at det er dekning av sjøtrafikksentraltjenester det kan kreves inn avgift for. Videre er det etter denne formuleringen bare for fartøys bruk av «farled» med trafikkovervåking det kan kreves sikkerhetsavgift for. Sjøtrafikksentralenes myndighetsområder for overvåking, veiledning og organisering av trafikken er imidlertid ikke avgrenset til bestemte «farleder», men omfatter definerte «farvann». Utvalget mener at det bør fremgå tydeligere i bestemmelsen hva det skal betales avgift for. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen omformuleres slik at det framkommer at det kan kreves avgift for fartøys bruk av *«farvann som er overvåket av en sjøtrafikksentral»*. Med dette presiseres at det kun kan kreves avgift til dekning av sjøtrafikksentraltjenester for det aktuelle farvannet.

Utvalget foreslår å videreføre innholdet i bestemmelsen i gjeldende § 23 tredje ledd om at fartøyets reder og agent er solidarisk ansvarlige for betaling av sikkerhetsavgiften.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda mener at også eier bør være solidarisk ansvarlig. I dag er eier av fartøyet ikke nevnt som ansvarlig. Der reder ikke er eier av fartøyet vil staten derfor ikke kunne forholde seg til eier for betaling av avgiften. Eier vil imidlertid gjennom utleie av fartøyet til en reder ha inntekter fra fartøyet, herunder de transportoppdrag som innebærer bruk av farvann som er overvåket av sjøtrafikksentraler. Dette tilsier etter *flertallets* vurdering at også eier bør kunne gjøres ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgift.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, mener at rederiet, slik som definert i skipsikkerhetsloven § 4, er naturlig ansvarssubjekt for betaling av sikkerhetsavgift i tillegg til agenten.

Utvalget foreslår videre at innholdet i bestemmelsen i gjeldende § 23 tredje ledd om at det kan kreves økonomisk sikkerhet for betaling av sikkerhetsavgift, videreføres.

Forenklingshensyn kan tilsi at det bør fremgå i hjemmelsbestemmelsen for sikkerhetsavgift hvem som er ansvarlig for betaling av denne avgiften, og at det kan kreves økonomisk sikkerhet for betaling av avgiften. Som en konsekvens av at losloven foreslås tatt inn i ny havne- og farvannslov, er utvalget imidlertid kommet til at det bør gis en felles bestemmelse som regulerer hvem som er ansvarlig for betaling av avgifter etter loven og om

økonomisk sikkerhet for betaling mv. Utvalgets forslag fremgår av lovforslaget §§ 31 og 36.

9.10.4 Anløpsavgift

9.10.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 25 gir kommunene adgang til helt eller delvis å finansiere den kommunale farvannsforvaltningen gjennom avgift fra fartøy som anløper havn i kommunen.

Hvorvidt slik avgift skal innkreves, er opp til den enkelte kommune, ved at kommunen i gjeldende § 25 første ledd er gitt hjemmel til i forskrift å bestemme at det skal betales anløpsavgift for fartøy som anløper offentlig eller privat havn i kommunen. Anløpsavgiften skal bare dekke kommunens kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i havne- og farvannsloven med forskrifter, samt kostnader med å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde. Avgiften skal altså ikke gi et økonomisk overskudd til kommunen. Avgiften skal heller ikke dekke kostnader knyttet til kommunens havneinfrastruktur eller tjenesteyting i kommunal havn. Disse kostnader skal dekkes gjennom vederlag fra de som bruker infrastrukturen og havnetjenestene.

Etter gjeldende havne- og farvannslov § 7 har staten forvaltningsansvar og myndighet i hovedled og biled. Det er derfor i praksis kun kommunens myndighetsutøvelse og farvannstiltak utenfor hovedled og biled som kan finansieres med anløpsavgift.

Etter bestemmelsens ordlyd er det en forutsetning for innkreving av anløpsavgift at de relevante kostnadene «ikke kan dekkes inn ved betaling for tjenester som ytes i havnen». Etter forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 61) skal anløpsavgiften heller ikke dekke utgifter til behandling av søknader om tiltak i farvannet eller alminnelig tilsyn etter lovens kapittel 8, siden utgiftene til disse oppgavene skal dekkes gjennom særskilte gebyrer.

I gjeldende § 25 andre ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift som setter nærmere rammer for kommunenes forskrifter om anløpsavgift, blant annet hvilke kostnader avgiften skal kunne dekke, og om kommunenes administrasjon av avgiften.

Gjeldende § 25 fjerde ledd bestemmer at § 23 tredje ledd gjelder tilsvarende for anløpsavgift. Det innebærer at reder og agent er solidarisk ansvarlig for betaling av anløpsavgiften og kommunen kan også kreve at reder og agent skal stille økonomisk sikkerhet for betalingen.

9.10.4.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget vurderer mandatet slik at utvalget som utgangspunkt bare skal vurdere presisering og forenkling av hjemmelsbestemmelsene for anløpsavgift, og ikke vurdere oppheving av hjemlene. Etter utvalgets vurdering må imidlertid mandatet på dette punkt leses med forbehold om at utvalget foreslår endringer i kommunens forvaltningsansvar som medfører at de kostnader som danner grunnlaget for å kreve en avgift vesentlig endres eller bortfaller.

Utvalgets flertall foreslår i kapittel 9.2 og 9.4 endring i fordeling av ansvaret for fremkommelighet i farvannet og ansvaret for etablering av navigasjonsinnretninger mellom staten og kommunene. Som det der fremgår, foreslår *utvalgets flertall* at staten bør ha et generelt ansvar for fremkommelighet i farvannet, men med unntak for i havn. I havn vil det, som i dag, være havneeieren selv som sørger for fremkommeligheten for den trafikk havnen ønsker å betjene, og må dekke inn kostnadene gjennom vederlag fra havnens brukere. Utvalget har videre vurdert at staten bør ha ansvar for etablering av navigasjonsinnretninger, uavhengig av geografisk plassering.

Utvalgets forslag om endring av ansvaret for fremkommelighet i farvannet og for etablering av navigasjonsinnretninger innebærer etter utvalgets vurdering at kommunene i bare begrenset grad vil ha kostnader knyttet til tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet. Utvalget mener at det derfor ikke lenger er grunnlag for at kommunen skal kunne kreve inn anløpsavgift fra sjøtransporten for å dekke kostnader for fremkommelighet og navigasjonsinnretninger i kommunens sjøområde.

Utvalget har videre vurdert om kommunens kostnader forbundet med offentlig myndighetsutøvelse med hjemmel i ny havne- og farvannslov vil være av et slikt omfang at det i ny lov bør være hjemmel for å finansiere denne gjennom en avgift på sjøtransporten.

Utgangspunktet for utvalgets vurdering er at det fortsatt bare er kommunens utøvelse av offentlig myndighet som eventuelt bør kunne finansieres med avgift. Utenfor faller kommunens styring med basis i privat autonomi, slik som kommunal havns styring av virksomheten i havna med grunnlag i eiendomsrett. Videre mener utvalget at det bare er utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i ny havne- og farvannslov med forskrifter som eventuelt bør kunne finansieres med avgift hjemlet i denne loven. Kommunens offentlige myndighetsutøvelse med hjemmel i annen

lovgivning bør således ikke kunne danne grunnlag for kommunal avgift på sjøtransporten med hjemmel i ny havne- og farvannslov. Dette er også ordningen etter gjeldende lov.

Utvalget mener at kommunens kostnader knyttet til offentlig myndighetsutøvelse som kan dekkes av saksbehandlingsgebyr ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for en eventuell anløpsavgift. Dette fordi kommunens samlede gebyr- og avgiftsinntekter da vil kunne overskride dens kostnader til myndighetsutøvelsen. Utvalget har kommet til at kommunen bør gis adgang til å kreve gebyr for behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter bestemmelser loven, jf. lovforslaget § 30 om saksbehandlingsgebyr. Dette vil omfatte behandling av tillatelse til tiltak som kan påvirke sikkerhet eller fremkommelighet i havn, jf. kapittel 9.3 og lovforslaget § 14. For så vidt gjelder kommunens kostnader til behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter bestemmelser i loven, kan disse derfor ikke inngå i et grunnlag for å kreve en anløpsavgift.

Det er etter dette offentlig myndighetsutøvelse etter loven som ikke kan finansieres med saksbehandlingsgebyr som kommunen kan ha hjemmel til å kunne finansiere med avgift fra sjøtransporten. Utvalget foreslår at myndighet til å regulere ferdsel i farvannet som hovedregel gis til staten. Utvalget har vurdert at kommunen likevel skal kunne regulere visse forhold. Dette er regulering av anløp til havn ved ulovlig akutt lokal luftforurensning. Videre er det foreslått at kommunen skal gis myndighet til å gi pålegg til den ansvarlige for overtredelse av forbudet mot å volde fare eller ulempe i havn, jf. lovforslaget § 16. Det er også foreslått at kommunen skal ha myndighet til direkte gjennomføring av tiltak for å fjerne eller begrense slik fare eller ulempe i havn, jf. forslaget § 16.

Utvalget ser at det vil innebære kostnader for kommunen å regulere forhold som nevnt og eventuelt gi pålegg til eller treffe tiltak mot fare eller ulempe i farvannet. Utvalget finner imidlertid at disse kostnadene alene ikke vil være av et slikt omfang at det gir et faktisk grunnlag for å kreve en avgift fra sjøtransporten i kommunen. Når det gjelder kostnader knyttet til direkte gjennomføring av tiltak for å fjerne eller begrense fare eller ulempe, bemerkes det at kommunen kan kreve at den ansvarlige dekker utgiftene.

Kommunens innhenting av havnestatistikk kan etter dagens regulering finansieres med anløpsavgift. Etter forskrift hjemlet i gjeldende havne- og farvannslov § 64, skal kommunen føre statistikk over antall anløp, fartøyenes største lengde, bredde og dybde, varemengder lastet og losset, og liggetid ved kai. Dette statistikkarbeidet er ifølge Kystverkets erfaring fra tilsyn med kommuners innkreving av anløpsavgift de siste par årene blant de mest arbeidskrevende oppgavene som i dag kan finansieres med anløpsavgiften.

Utvalget er kjent med at Samferdselsdepartementet har iverksatt et arbeid i Kystverket og Statistisk sentralbyrå (SSB) om å legge til rette for mer effektive løsninger for innhenting av statistikkopplysninger. Målsettingen er at dataeier, som for eksempel rederi og vareeier, skal kunne rapportere statistikkopplysninger direkte til SSB gjennom Kystverkets nettbaserte meldingssystem SafeSeaNet Norway. På denne måten kan kommunen avlastes for oppgavene med og kostnader knyttet til statistikkinnhenting med hjemmel i havne- og farvannsloven. Utvalget finner på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å videreføre hjemmel i ny lov for en kommunal anløpsavgift fra sjøtransporten av hensyn til dekning av kommunens kostnader knyttet til statistikkinnhenting.

Utvalget anbefaler etter en samlet vurdering av kommunens kostnader knyttet til offentlig myndighetsutøvelse med hjemmel i utvalgets forslag til ny havne- og farvannslov, at det ikke er behov for en særskilt bestemmelse i loven om kommunal avgift på sjøtransporten.

9.10.5 Losavgifter

Det følger av losloven (2014) § 13 første ledd at lospliktige fartøy skal betale losavgifter. Departementet er i andre ledd gitt hjemmel til å gi forskrift om losberedskapsavgift og losingsavgift, om avgift for behandling og utstedelse av farledsbevis og om avgiftenes utforming.

Som følge av at utvalget foreslår at losloven innarbeides i ny havne- og farvannslov, og at dette ikke skal innebære materielle endringer, foreslår utvalget at bestemmelsen inntas uendret i loven. Bestemmelsen om losavgifter fremgår av lovutkastet § 32.

Kapittel 10
Havner

10.1 Innledning

Offentlig eierskap er dominerende i norske havner, og de offentlige trafikkhavnene er eid av kommunene (Nasjonal havnestrategi, 2015). Kommunene har i dag tilnærmet full frihet til selv å velge hvordan havnen skal organiseres.

De kommunale havnene driver både næringsvirksomhet i konkurranse med private aktører og offentlig myndighetsutøvelse og forvaltning. Dette reiser statsstøtterettslige spørsmål, særlig i relasjon til organisering av kommunale havners næringsvirksomhet og regulering av kommunale havners økonomi. Med dette som utgangspunkt, har utvalget vurdert i hvilket omfang og på hvilken måte en rettslig regulering kan sikre at EØS-avtalens regler om offentlig støtte overholdes, samtidig som det tilrettelegges for at effektive og profesjonelle havner skal kunne gi et godt tilbud til skipsfarten.

10.2 Organisering av havner

I kapittel 10.2 vurderer utvalget krav til organisering av havnevirksomhet. I kapittel 10.2.1 vurderer utvalget krav til organisering av kommunal havnevirksomhet, i kapittel 10.2.2 vurderes krav til kommunal og privat havnevirksomhet i lys av havneforordningen og i kapittel 10.2.3 oppsummeres utvalgets vurderinger og anbefalinger.

10.2.1 Organisering av kommunal havnevirksomhet

10.2.1.1 Gjeldende rett

Det generelle kommunerettslige utgangspunktet er at kommunene kan påta seg ulike oppgaver, også av forretningsmessig art, så lenge oppgaven ikke er eksklusivt lagt til andre. Videre har kommunene stor frihet til å velge organisasjonsform for sin virksomhet, alene eller sammen med andre. Hvilke organisasjonsformer kommunene benytter for sine havner, fremkommer av tabell 3.1 i kapittel 3.7.4.2.

Etter havne- og farvannsloven (1984) var utgangspunktet at kommunene hadde frihet til å organisere havnevirksomheten. Loven hadde imidlertid, også etter tilpasning til kommuneloven (1992), særregler om blant annet oppnevning av havnestyrer for havner av vesentlig betydning utover egen kommune, eller som var av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning. Videre la loven visse oppgaver direkte til slike havnestyrer og til interkommunale havnestyrer.

I gjeldende havne- og farvannslov er det lagt vekt på at kommunene skal ha større frihet til selv å velge organisering av havnen. I Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) uttales blant annet følgende om dette på side 107:

> «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.»

I tråd med dette bestemmer gjeldende havne- og farvannslov at kommunene som utgangspunkt har organisasjonsfrihet for sine havner. Dette følger av gjeldende lov § 45. I bestemmelsens første ledd første punktum framgår at «[k]ommunen kan velge organisasjonsform for egne havner.» Videre er det i samme ledd presisert at kommunen også kan etablere selskap etter privatrettslige regler for havnedriften, jf. formuleringen om at kommunen kan «etablere foretak til å forestå virksomheten i havnen». I § 45 andre ledd fremgår videre at kommunen kan delta sammen med private i selskap for havnedrift.

Bestemmelsene om havnekapital kommer imidlertid til anvendelse uavhengig av hvilken organisasjonsform kommunen velger for havnen, når selskapet er etablert med midler tilhørende havnekapitalen, jf. havne- og farvannsloven § 47 første ledd bokstav c). Inntekter og avkastning for øvrig fra slik eierandel er også del av havnekapitalen, jf. § 47 første ledd bokstav d) og § 47 tredje ledd, og kan etter § 48 ikke anvendes til andre kommunale formål enn havnevirksomhet, myndighetsutøvelse med hjemmel i havne- og farvannsloven og farvannsforvaltning. Dette innebærer at dersom kommunen velger å organisere havnen som for eksempelet aksjeselskap, så inngår kommunens eierandel i selskapet i kommunens havnekapital. Videre vil kommunens inntekt fra havneaksjeselskapet gjennom et eventuelt utbytte, jf. aksjeloven § 8-1, også inngå i kommunens havnekapital, og utbyttet kan dermed kun anvendes til de formål havne- og farvannsloven § 48 gir anvisning på. Kommunen er etter dette avskåret fra å anvende et eventuelt utbytte fra havneaksjeselskap etablert med midler fra havnekapital til andre kommunale formål.

Et unntak fra organisasjonsfriheten kan etter gjeldende lov § 45 første ledd følge av vedtak om såkalt «utpekt havn» etter § 46. Utpekte havner er «havner som er særlig viktige for å utvikle effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods». For slike havner kan departementet «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». I vedtak i 2009 og 2013 ble til sammen syv havner utpekt etter § 46. Det ble bestemt at disse havnene ikke kunne endre organisasjonsform uten departementets samtykke og at Kystverket skulle ha observatørstatus med talerett i havnens styre. I tråd med regjeringens Nasjonal havnestrategi (2015) ble vedtakene opphevet i 2015, og det er per i dag ingen havner som er utpekt med hjemmel i § 46.

Det formelle utgangspunktet er etter dette at kommunen kan velge organisasjonsform for sin havn innenfor rammen av kommuneloven (1992) og selskapslovgivningen.

Hvilke organisasjonsformer kommuner reelt kan velge, avhenger av om kommunen ønsker å delegere sin offentlige myndighet etter havne- og farvannsloven til havneorganisasjonen.

Havne- og farvannsloven inneholder ikke bestemmelser som er til hinder for kommunestyrets delegering av den myndighet kommunen er gitt i loven internt i kommunen. Det er etter dette kommuneloven (1992) som regulerer kommunens adgang til å delegere sin myndighet etter havne- og farvannsloven innen kommunen som rettssubjekt.

Dette innebærer at kommunen står fritt til å organisere sin havn innenfor kommunen som rettssubjekt, også om den skal delegere kommunens offentlige myndighet etter havne- og farvannsloven. Dette kan være som etat/avdeling i kommuneadministrasjonen styrt av kommunens ordinære administrasjon, styrt av et fast utvalg etter kommuneloven (1992) § 10 eller organisert som kommunalt foretak etter kommuneloven (1992) kapittel 11 med eget styre.

Dersom kommunen ønsker å organisere sin havn som eget rettssubjekt utenfor kommunen etter privatrettslige regler, for eksempel som aksjeselskap, må kommunens offentlige myndighetsutøvelse beholdes i kommunen som rettssubjekt. Dette følger av havne- og farvannsloven § 10 andre ledd, som bestemmer at departementet ved enkeltvedtak eller forskrift bare kan fastsette at en «nærmere bestemt del av kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til private». Det synes etter forarbeidene som om dette er ment som en snever adgang til å legge oppgaver av administrativ karakter til et privatrettslig selskap. I Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) fremgår på side 45:

> «Der havnen drives gjennom private rettssubjekt må derimot offentligrettslig myndighet utøves utenfor driftsselskapet som sådan. […] Departementet har likevel funnet at det etter nærmere vurdering bør kunne åpnes for delegasjon av myndighet på et bestemt område til private rettssubjekt. 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 på områder som like gjerne kan ivaretas av private.»

Også ved interkommunale havnesamarbeider vil det ha betydning for hvilke organisasjonsform som kan velges om deltakerkommunene skal delegere sin offentlige myndighet etter havne- og farvannsloven til havneorganisasjonen.

Samarbeidskommunene kan, om de skal delegere sin offentlige myndighet etter loven til havnen, organisere interkommunalt havnesamarbeid etter kommuneloven (1992) § 27, som vertskommune etter kommuneloven (1992) kapittel 5 eller som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskap (1999). Dette følger av at gjeldende havne- og farvannslov § 10 første ledd gir adgang til delegering til interkommunale samar-

beider etter kommuneloven (1992) og til interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskap (1999).

Dersom samarbeidskommunene ønsker å organisere havnesamarbeidet etter privatrettslige regler, må de beholde offentlig myndighetsutøvelse i den enkelte kommune eller etablere et eget samarbeid om myndighetsutøvelse i en samarbeidsform som kan delegeres offentlig myndighet, jf. omtalen ovenfor.

I kapittel 3.7.4.2 fremkommer hvilke organisasjonsformer som er benyttet for kommunale og interkommunale havner. Det må tas forbehold om at tallene kan endres blant annet som følge av prosesser for å etablerere interkommunale havnesamarbeider og som følge av omorganiseringer. Tallene gir likevel et overblikk over hovedtrekkene når det gjelder organisering av kommunale havner og interkommunale havnesamarbeider:

I 41 kommuner er havnene organisert som del av kommunens administrasjon. 40 kommuner har organisert havnen som kommunalt foretak (KF) etter kommuneloven (1992) kapittel 11.

For 112 kommuner er ikke organisasjonsform oppgitt, og for 9 kommuner er det opplyst at de både har havnevirksomhet organisert som kommunalt foretak og deltar i interkommunale havnesamarbeider organisert som interkommunalt selskap, etter lov om samme, eller i kommuneloven (1992) § 27-samarbeid.

Det er inngått 11 havnesamarbeider som er organisert som interkommunale selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskap (1999). Til sammen 62 kommuner deltar i disse samarbeidene.

Fire interkommunale havnesamarbeider er organisert som samarbeid etter kommuneloven § 27. Disse samarbeidene omfatter totalt 27 kommuner. Ett av kommunelov § 27-samarbeidene, Bergen og omland havn, er under omdanning til aksjeselskap. Dette samarbeidet omfatter 11 kommuner.

Ett interkommunalt havnesamarbeid, mellom to kommuner, er organisert som vertskommunesamarbeid etter kommuneloven (1992) kap. 5 A.

Kommunale havner og interkommunale havnesamarbeider kan også ha etablert datterselskap for særskilte formål. For eksempel har Oslo Havn KF og Kristiansand Havn KF, etter tillatelse fra departementet, etablert datter-aksjeselskaper for utvikling av eiendommer som tilhører havnekapitalen og som ikke lenger skal nyttes til havnevirksomhet. Et annet eksempel er Stavangerregionen Havn IKS, som har etablert Stavangerregionen Havnedrift AS som står for de driftsfunksjonene i havner og terminaler som er i konsernets eie. Antallet slike selskaper er ikke kjent.

Datterselskap som er etablert med midler fra kommunens havnekapital inngår i havnekapitalen, jf. gjeldende havne- og farvannslov § 47 første ledd bokstav c). Det tilsvarende gjelder for avkastning fra slike selskaper, jf. § 47 første ledd bokstav d). Der kommunen har benyttet midler fra havnekapitalen til å etablere selskap sammen med private, inngår kommunens eierandel i havnekapitalen. Det tilsvarende gjelder for kommunens andel av avkastning fra selskapet, jf. § 47 tredje ledd.

10.2.1.2 Utvalgets vurderinger

Innledning

Utvalget skal ifølge mandatet pkt. 3.4 vurdere «lovens særlige regulering av kommunal havnevirksomhet». Det fremgår at utvalgets forslag «må være i tråd med generelle rammebetingelser for kommunal næringsvirksomhet, herunder statsstøtte og konkurranseregelverket».

Gjeldende havne- og farvannslov legger ansvar, både for forvaltning av farvann og av havnene, på kommunen. I de fleste tilfeller delegerer kommunestyret dette ansvaret til den kommunale havnen. Virksomheten knyttet til farvannsforvaltningen er en forvaltningsoppgave, og innebærer også offentlig myndighetsutøvelse, mens driften av havnen i hovedsak etter sin art faller inn under kommunens alminnelige eiendomsforvaltning. Justisdepartementets lovavdeling har i brev 21. mai 2014[1] vurdert om beslutninger om å gi adgang til havn er myndighetsutøvelse eller utøvelse av eierrådighet. Departementet uttalte at:

> «Når kommunene disponerer over egne havner med utgangspunkt i havne- og farvannsloven § 39 første ledd første punktum, skjer dette som «eier», og dermed med grunnlag i eiendomsretten til havnen. Drift av havner er ikke en aktivitet som etter sin natur må forestås av det offentlige.»

Det generelle utgangspunkt er at kommunenes frihet til å organisere sin virksomhet må gjelde for eierskap og forvaltning av kommunale havner. Det samme må i utgangspunktet gjelde farvann, når kommunene har ansvaret for å forvalte farvannet. For forvaltning av farvann, vil det imidlertid

[1] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-28--Beslutninger-om-adgang-til-havn--enkeltvedtaksbegrepet/id760127/

være nødvendig å vurdere hvor langt det er forsvarlig og hensiktsmessig, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, å delegere myndighetsutøvelse.

Utvalget har valgt å skille mellom havnevirksomhet og administrasjon/forvaltning av farvann i vurderingen av om det er behov for og formålstjenlig å regulere kommunenes organisatoriske frihet. Utvalgets vurdering av forvaltningsansvar og myndighet i farvann fremkommer i kapittel 9.

Hensynet til økonomisk risiko og tjenlig organisasjonsform

De kommunale havnene er i dag i all hovedsak organisert enten som kommunale foretak eller på annen måte som en del av kommunen som rettssubjekt, i samarbeid med andre kommuner i form av interkommunale selskap etter lov om samme, eller i noen tilfeller som interkommunale samarbeid i medhold av kommuneloven (1992) § 27.

Disse organisasjonsformene innebærer at den eller de kommunale eieren/eierne av havnen har helt eller delvis økonomisk ansvar for havnevirksomheten. Selv om havnekapitalen etter dagens lov er skjermet i den forstand at den som hovedregel ikke kan nyttes til annet enn havnevirksomhet, er ikke den kommunale eierens økonomi skjermet mot krav fra havnens kreditorer dersom ikke havnekapitalen strekker til. Det er derfor viktig at den kommunale eieren vurderer hvilken økonomisk risiko virksomheten innebærer når det skal tas stilling til valg av organisasjonsform. Dersom det skal drives virksomhet som er utsatt for risiko i havnen, er det nærliggende å vurdere om virksomheten bør organiseres i selskapsform med begrenset ansvar, eller som aksjeselskap.

Utvalget har vurdert om det finnes særlige hensyn knyttet til forvaltning og drift av havner, som tilsier at det er nødvendig å legge føringer eller begrensninger i kommunenes organisatoriske frihet. Som omtalt over, kan hensynet til vern om kommunens økonomi utenom havnevirksomheten etter en konkret vurdering tilsi at havnevirksomheten bør organiseres på annen måte enn som kommunalt foretak eller på annen måte som en del av kommunen selv. Utvalget ser imidlertid ikke behov for å begrense kommunenes frihet til selv å vurdere behovet for å begrense sin risikoeksponering slik. Den kommunale havnevirksomheten er svært forskjellig i omfang og økonomisk eksponering, og det kan etter utvalgets syn ikke generelt legges til grunn at havnevirksomhet eksponerer kommunens økonomi på annen måte enn annen virksomhet kommunene involverer seg i.

Utvalget ser følgelig ikke behov for å lovregulere dette særskilt av hensyn til den kommunale økonomiforvaltning, men mener det må være opp til kommunene selv å vurdere behovet for å begrense det økonomiske ansvaret for virksomheten.

Et annet spørsmål er om særlige hensyn til driften av havnevirksomhet skulle tilsi behov for å lovfeste særskilte føringer for organisering. Velger kommunen å organisere havnevirksomheten sammen med andre kommuner, gir lov om interkommunale selskaper (1999) eller aksjeloven (1997) tjenlige organisasjonsformer. Utvalget kan ikke se at havnevirksomhet skiller seg særlig fra annen kommunal virksomhet med basis eierrådighet når det gjelder behovet for organisering av driften. Et kommunalt foretak er for eksempel organisert med eget styre og kan ha egen administrasjon, og skal ha en økonomisk forvaltning som styres adskilt fra kommunens øvrige økonomiske forvaltning. Denne formen er benyttet for organisering av store virksomheter i kommuner, så som for eksempel eiendomsforvaltningen i Oslo. Etter utvalgets syn skiller ikke kommunenes utøvelse av eierrådighet over havnevirksomhet seg slik fra annen virksomhet at det i seg selv tilsier behov for særskilt regulering av organiseringen.

Utvalget vil imidlertid bemerke at interkommunalt samarbeid organisert etter kommuneloven § 27 kan synes mindre tjenlig for en virksomhet som skal være varig, ha et visst omfang og som skal drive økonomisk virksomhet. Samarbeid i form av et styre organisert etter kommuneloven § 27 var i utgangspunktet ment for et løsere samarbeid enn et selskap. Etter kommuneloven § 27 er det opp til samarbeidspartnerne å regulere rammene for samarbeidet, ut over de kravene til avtale som følger av bestemmelsen. Dersom havnevirksomheten er av et visst omfang, kan hensyn til en god beslutningsstruktur for virksomheten og eierne, og hensynet til brukere og andres behov for å kunne forholde seg til en organisasjon med klare og lovbestemte organisatoriske rammer, være vanskelig å ivareta ved bruk av denne hjemmelen for samarbeid. Dette kan tilsi at havnesamarbeid ikke bør organiseres i medhold av § 27, men bør enten organiseres som interkommunalt selskap, eller i aksjeselskapsform. Til dette kommer også at havner driver økonomisk aktivitet i markedet, og organisasjonsformen kan dermed synes utfordrende med hensyn til regler om offentlig støtte, jf. nedenfor.

Etter utvalgets syn vil kommuner som ønsker interkommunalt samarbeid om havnevirksomhet ha en tjenlig organisasjonsform i det interkommunale selskapet, som gir brukerne og aktører for øvrig større forutsigbarhet om beslutningsprosesser, ansvar, økonomiforvaltning mv. enn det uformelle samarbeidet etter kommuneloven § 27. På den annen side kan det tenkes at et interkommunalt styre etter § 27 kan være tjenlig for et løsere samarbeid mellom kommuner, dersom det ligger til rette for det. Dersom det er tale om å etablere et samarbeid mellom to eller flere kommuner om en felles havn, bør dette samarbeidet ikke etableres som et styre med hjemmel i kommuneloven § 27.

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* foreslår å ikke videreføre kommuneloven § 27 i sin nåværende form. I stedet er det foreslått en samarbeidsform kalt «kommunalt oppgavefellesskap» for interkommunale samarbeider «for å løse felles oppgaver». For denne samarbeidsformen er det blant annet foreslått at deltakerkommunene må velge et representantskap med representasjon fra alle deltakerkommunene som fellesskapets øverste organ. Det er ikke foreslått å lovregulere at oppgavefellesskap er selvstendig rettssubjekt. Kommunelovutvalget foreslår i stedet et lovkrav om at deltakerkommunene ved opprettelsen, i en samarbeidsavtale, må til stilling til om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Når det gjelder ansvarsform, er det foreslått at deltakerkommunene skal hefte ubegrenset for sin andel av fellesskapets samlede forpliktelser. Kommunelovutvalget fremholder at det kun foreslår en minimumsregulering av kommunalt oppgavefellesskap og at dette innebærer at organisasjonsformen «kun bør benyttes på mindre omfattende samarbeid hvor det ikke er grunn til å anta at det kan oppstå usikkerhet omkring juridiske spørsmål som er lovregulert i de andre organisasjonsformene».

Etter vår vurdering kan det synes som om den foreslåtte organisasjonsformen kommunalt oppgavefellesskap ikke er tiltenkt interkommunalt samarbeid om felles havn av noe omfang. Kommunene må nøye vurdere om organisasjonsformen kommunalt oppgavefellesskap og samarbeidsavtalen avklarer ulike juridiske spørsmål som kan oppstå i det havnesamarbeidet man ønsker å etablere, eller om man i stedet skal velge organisasjonsformer hvor disse spørsmålene er lovregulert.

Organisatorisk skille mellom kommunal havnevirksomhet og farvannsforvaltning

Det følger av gjeldene havne- og farvannslov at kommunene kan velge om de vil la samme juridiske person forvalte farvannet og havnevirksomheten. Dette innebærer at kommunen kan la samme juridiske person forvalte både egen havn og infrastruktur med betydning for private havner i kommunen som kan være i konkurranse med kommunens havn. Etter det utvalget er kjent med, har ikke kommuner skilt forvaltningen av havn og farvann i særlig grad. Slik reglene er utformet, er dette heller ikke naturlig. Etter dagens regler går inntekter fra avgifter for farvannsforvaltning inn i samme regnskap som for havnevirksomheten. Anløpsavgiften må holdes regnskapsmessig adskilt fra den øvrige havnekapitalen, men det er ikke noe skille i den administrative forvaltningen av de ulike virksomhetsområdene.

Det kan etter utvalgets syn stilles spørsmål ved om det bør vurderes endringer i reglene om ansvar for farvannet. I kapittel 9 gir utvalget en vurdering av om ansvaret for forvaltning av farvannet utenfor havn bør overlates til staten. Dersom man velger en slik ordning, vil det gi et klarere skille mellom kommunenes konkurranseutsatte havnevirksomhet og farvannsforvaltningen. Dette vil gi et skille mellom myndighetsutøvelsen for farvannet utenfor havn, og den økonomiske virksomheten i havnen.

Utvalget mener at dersom kommunene gis offentlig myndighet i farvannet, må det vurderes om det bør lovfestes et krav om at kommunens farvannsforvaltning og havnevirksomhet skal holdes organisatorisk adskilt.

Etter utvalgets syn vil et slikt skille skape klarere ansvarsforhold for de ulike virksomhetsområdene og det ville gi bedre forutsigbarhet for skipsfarten og øvrige brukere av havnen og farvannet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes et krav om organisatorisk skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet. Det kreves ikke at myndighetsutøvelse og drift av havnevirksomheten skilles slik at driften må legges til eget rettssubjekt, men det må sikres en organisering som gir et reelt skille mellom styring og forvaltningen av myndigheten og styring og forvaltningen av driften.

Bestemmelsen vil imidlertid ikke være til hinder for at samme fysiske person både har arbeidsoppgaver innenfor offentlig myndighetsutøvelse og i havnevirksomheten.

Hensynet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte

EØS-avtalen, som i hovedsak gjelder som norsk lov etter EØS-loven, legger ingen begrensninger på kommunenes adgang til å eie og drive næringsvirksomhet, så lenge virksomheten drives innenfor rammen av EØS-avtalens bestemmelser.

EØS-avtalens regler om offentlig støtte kan legge begrensninger på kommunenes adgang til å drive næringsvirksomhet, i kommunene som rettssubjekt, inkludert i kommunalt foretak, eller i interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekt.

Etter EØS-avtalen artikkel 61(1), som etter EØS-loven § 1 gjelder som norsk lov, er det på visse vilkår forbudt å tildele offentlig støtte til «foretak». Foretak er enhver som utøver økonomisk aktivitet, det vil si som tilbyr varer eller tjenester i et marked. Bakgrunnen for reglene er at økonomisk støtte fra det offentlige kan medføre en konkurransevridning på det aktuelle markedet.

EØS-avtalen art. 61(1), innebærer at kommuner som driver økonomisk aktivitet, må gjøre dette på en slik måte at det ikke innebærer ulovlig støtte til virksomheten.

De kommunale havnene tilbyr havnetjenester til sjøtransporten. Videre er det vanlig at havnene leier ut arealer og eventuelt infrastruktur til terminaloperatører. Dette tilsier at kommunale havner driver økonomisk aktivitet i henhold til EØS-avtalen art 61(1).[2] Statsstøttereglene kan dermed gripe inn i hvordan kommunen driver havnevirksomheten, herunder hvordan de kan organisere havnene.

En mulig utfordring i denne sammenheng er at kommunal næringsvirksomhet kan være unntatt fra skatteplikt, avhengig av hvordan virksomheten er organisert.

Kommuner er i utgangspunktet unntatt fra skatteplikt etter skatteloven (1999) § 2-30 første ledd bokstav c.[3]

Skattefritaket for kommuner omfatter virksomhet organisert i kommunale etater/avdelinger og kommunale foretak etter kommuneloven (1992) kapittel 11.

Skattefriheten gjelder ikke for kommunalt eide selskaper mv. som er egne skattesubjekter. Interkommunale selskaper organisert etter lov om interkommunale selskaper (1999) skattlegges på samme måte som aksjeselskaper, jf. skatteloven § 2-2 første ledd bokstav g.[4]

Kommunalt eide selskaper som er egne skattesubjekter men som «ikke har erverv til formål» er likevel skattefrie, jf. skatteloven § 2-32 første ledd. I den grad kommunalt eide selskaper, som etter skatteloven § 2-32 «ikke har erverv til formål», driver økonomiske aktivitet, er de skattepliktige for inntekt fra og formue plassert i den økonomiske virksomheten, jf. skatteloven (1999) § 2-32 andre ledd.[5]

Et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 som er del av kommunen som rettssubjekt, følger skattelovens regler for kommuner. Skatteloven (1999) regulerer ikke uttrykkelig samarbeider etter kommuneloven (1992) § 27 som er egne rettssubjekter. Finansdepartementet vurderer i Prop. 1 LS (2013–2014) side 202 at for interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter, skal inntekter og formue skattlegges på deltakerkommunenes hånd. Så lenge deltakerkommunen er skattefri, skattlegges ikke inntekter fra sammenslutningen.

En annen mulig utfordring med hensyn til offentlig støtte er kryss-subsidiering gjennom overføring av midler, direkte eller indirekte, fra skjermet offentlig virksomhet til konkurranseutsatt virksomhet. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har i flere saker gitt uttrykk for at enten må den kommersielle aktiviteten skilles ut i egne rettssubjekter eller så må det etableres regler som sikrer regnskapsmessig skille og riktig allokering av inntekter og kostnader for å hindre kryss-subsidiering.[6]

Kommunale garantier kan også være statsstøtterettslig utfordrende. Kommunene hefter ubegrenset for alle forpliktelser de påtar seg. Som deltaker i interkommunalt samarbeid, organisert som samarbeid etter kommuneloven (1992) § 27 og som interkommunale selskaper, hefter kommunen også ubegrenset for alle samarbeidets forpliktelser, også de som er knyttet til økonomisk aktivitet i markedet. Siden en kommune ikke kan gå konkurs, vil leverandører og långivere i realiteten

---

2 I sak om støtte til Augusta havn på Sicilia (SA. 34940 (2012/N) av 19. des. 2012) viste EU-kommisjonen til at havnens kommersielle utnyttelse av infrastruktur i havnen gjennom utleie til terminaloperatør ville være økonomisk aktivitet og i avgjørelse i sak C 21/09 av 18. desember 2009 om offentlig støtte til infrastruktur i Pireus havn ble det vist til at havnen yter tjenester til skip mot betaling.

3 Skattefriheten gjelder både formues- og inntektsskatt. Etter skatteloven § 2-5 gjelder det unntak fra regelen om skattefrihet for visse typer formue og inntekt, men dette omfatter ikke inntekter fra havnevirksomhet.

4 Se Skatte-ABC 2016/2017 side 689 og Prop. 1 LS (2013–2014).

5 Se Skatte-ABC 2016/2017 side 1058 flg.

6 Se for eksempel ESAs pressemelding 20. mars 2013 i saken om Analysesenteret i Trondheim; http://www.eftasurv.int/press–publications/press-releases/state-aid/nr/1899

være sikret fullt oppgjør, og denne generalgarantien kan gjøre det enklere for den kommunale markedsaktøren å få lån og gunstige lånebetingelser enn det som ville vært mulig for privat aktør.

Utvalget skal ifølge mandatet fremme forslag som «må være i tråd med generelle rammebetingelser for kommunal næringsvirksomhet, herunder statsstøtte og konkurranseregelverket».

Slik utvalget forstår reglene om offentlig støtte, vil kommunalt eide havner være omfattet av foretaksbegrepet i EØS-avtalen art. 61(1) for så vidt gjelder deres økonomiske aktivitet i markedet, dersom private aktører rettslig og faktisk har anledning til å etablere tilsvarende virksomhet. Det er ikke er noe rettslig eller faktisk til hinder for at private havner kan tilby de samme tjenester i havn som de kommunalt eide havnene. Utvalget forstår det derfor slik at det er relevant å vurdere rammevilkårene for kommunale havners økonomiske aktivitet i forhold til reglene om offentlig støtte. Svært forenklet kan det uttrykkes slik at dersom det kan fastslås at regelverket gir de kommunalt eide havnene et fortrinn i konkurransen med en potensiell privat havneeier, vil det kunne foreligge ulovlig offentlig støtte.

De støtterettslige problemstillinger som er nevnt foran er relevante for kommunale havner når disse yter tjenester i et marked, avhengig av hvilken organisasjonsform som er valgt for havnen.

Kommunal havnevirksomhet som er organisert som del av kommunen som rettssubjekt, herunder som kommunalt foretak, og som er organisert som interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, er fritatt fra skatt.

Bruk av organisasjonsformene kommunalt foretak, interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 eller interkommunale selskap, innebærer at virksomheten vil være beskyttet mot å gå konkurs. Videre kan den kommunale eierens økonomi som garantist for virksomheten gi kommunalt eid havnevirksomhet et økonomisk fortrinn fremfor havnens konkurrenter.

Dersom farvannsforvaltningen er en del av den kommunale havnens virksomhet, og har økonomi sammenblandet med havnedriften, vil dette kunne gi den kommunale havnen et fortrinn fremfor en annen privat aktør i det samme marked. Selv om det er et lovmessig krav til regnskapsmessig skille for å hindre kryss-subsidiering, hindrer ikke dette at de konkurranseutsatte delene av virksomheten vil kunne nyte godt av å være i et økonomisk fellesskap som konkurrenter ikke har tilgang til.

Risikoen for motstrid med EØS-reglene om offentlig støtte kunne tilsi at havne- og farvannsloven bør legge føringer for organisering av kommunale havners økonomiske aktivitet. De støtterettslige problemstillingene er imidlertid ikke særegne for kommunale havners økonomiske aktivitet, men er knyttet til rammeverket for kommuners økonomiske aktivitet generelt.

Utvalget viser til at regjeringen har nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som har utredet og vurdert konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet. Dette arbeidet kan få betydning for organisering av kommuners økonomiske aktivitet generelt, inkludert kommunale havner. I arbeidsgruppens mandat[7] fremgår at bakgrunnen er at ESA har tatt opp flere saker om statsstøtte knyttet til utøvelse av økonomisk aktivitet i regi av det offentlige, inkludert kommuner. Dette er problemstillinger knyttet til kryss-subsidiering, skattefritak og ubegrensede offentlige garantier, blant annet som følge av konkursforbudet i kommuneloven. I mandatet er det også vist til at Produktivitetskommisjonen i rapport NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* har pekt på at konkurranse mellom offentlige og private virksomheter bør skje på like vilkår i den forstand at rammebetingelsene for offentlige og private virksomheter er konkurransenøytrale. Arbeidsgruppen la frem sin rapport 23. januar 2018. Rapporten ble sendt på høring 30. januar 2018.

Med bakgrunn i det pågående arbeidet med å vurdere det generelle rammeverket for kommuners økonomiske aktivitet, og av hensyn til et helhetlig lovverk på dette området, finner utvalget det ikke riktig å nå fremme forslag om særlige bestemmelser om organisering av kommunal havnevirksomhet av hensyn til EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

10.2.2 Krav til kommunale og private havner

Havneforordningen, som ble vedtatt 15. februar 2017, er omtalt i kapittel 4.3.2.1. En implementering av forordningen i EØS-avtalen vil som utgangspunkt ikke innebære innskrenkinger i havneeieres valg av organisasjonsform for sin havn. Det vises her til at det i avsnitt 10 i forordningens forord fremgår at forordningen ikke innfører en bestemt modell for forvaltning av havner. Det fremgår videre at ulike modeller for forvaltning av havnen («havneforvaltningsmodeller») er mulige, forutsatt at rammeverket for levering av

[7] https://www.regjeringen.no/contentassets/951cf2eca98f4fe594f6713641ee38b0/like-konkurransevilkar–mandat.pdf

havnetjenester og de felles reglene om finansiell gjennomsiktighet som er gitt i forordningen overholdes.

Forordningen oppstiller heller ingen plikt for havner til å skille ut egen virksomhet som yter havnetjenester, alene eller i konkurranse med andre tjenesteleverandører i havnen, i selvstendig juridisk enhet. Det vises her til forordningens artikkel 8, der det fremgår at havnen selv, eller en selvstendig juridisk enhet den kontrollerer (intern operatør), kan være leverandør av en havnetjeneste.

For å oppnå forordningens formål om å fremme nærskipsfart gjennom havnetjenester med bedre kvalitet og effektivitet, legger forordningen føringer for hvordan havnene skal forvalte adgangen til å yte havnetjenester i havnen. Det vises til omtale ovenfor i kapittel 4.3.2.1.

Forordninger skal etter EØS-avtalen artikkel 7 gjøres til nasjonalt rett «som sådan», noe som innebærer at den skal gjennomføres i norsk rett etter sin ordlyd. Gjennomføring av havneforordningen forutsetter etter dette hjemmel i lov til å gi nærmere bestemmelser om havners forvaltning av virksomheten i havene. I gjeldende havne- og farvannslov § 45 tredje ledd er departementet gitt hjemmel til i forskrift å «gi nærmere regler om organisering og forvaltning av havner og havnevirksomhet». Paragraf 45 står i lovens kapittel 7, og dette kapittelet gjelder etter § 44 første ledd for kommunale havner «når noe annet ikke fremgår av den enkelte bestemmelsen». Det synes som lovgiver med § 45 tredje ledd har ment å gi hjemmel for å gi nærmere bestemmelser om organisering og forvaltning av både kommunale og private havner og havnevirksomhet, jf. at § 45 tredje ledd etter sin ordlyd gjelder «havner og havnevirksomhet» generelt. Dette i motsetning til første og andre ledd i § 45, som gjelder kommunale havner og kommunale/private havnesamarbeider.

Utvalget vurderer at det i ny lov bør tas inn en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å gi bestemmelser om organisering og forvaltning av virksomhet i havner. Bestemmelsen må på bakgrunn av at havneforordningen er nøytral med hensyn til hvem som er eier av havnen, gi hjemmel til å regulere både offentlig og privat eide havners organisering og forvaltning av virksomheten i havnen.

10.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det generelle utgangspunkt om kommunenes frihet til å organisere sin virksomhet må gjelde for eierskap og forvaltning av kommunale havner.

Utvalget har vurdert om det finnes særlige hensyn knyttet til forvaltning og drift av havner, som tilsier et det er nødvendig å legge føringer eller begrensninger i kommunenes organisatoriske frihet.

Hensynet til vern om kommunens økonomi utenom havnevirksomheten kan, etter en konkret vurdering, tilsi at havnevirksomheten bør organiseres på annen måte enn som kommunalt foretak eller på annen måte som en del av kommunen selv. Utvalget ser imidlertid ikke behov for å begrense kommunenes frihet til selv å vurdere behovet for å begrense sin risikoeksponering slik. Den kommunale havnevirksomheten er svært forskjellig i omfang og økonomisk eksponering, og det kan etter utvalgets syn ikke generelt legges til grunn at havnevirksomhet eksponerer kommunens økonomi på annen måte enn annen virksomhet kommunene involverer seg i. Utvalget ser følgelig ikke behov for å lovregulere dette særskilt av hensyn til den kommunale økonomiforvaltning, men mener det må være opp til kommunene selv å vurdere behovet for å begrense det økonomiske ansvaret for virksomheten.

Risikoen for motstrid med EØS-reglene om offentlig støtte kunne tilsi at havne- og farvannsloven som særlov bør legge føringer for organisering av kommunale havners økonomiske aktivitet. De statsstøtterettslige problemstillingene er imidlertid ikke særegne for kommunale havners økonomiske aktivitet, men er knyttet til kommuners økonomisk aktivitet i markedet generelt. Utvalget vurderer at regulering av organisering av kommunale havners økonomiske aktivitet av hensyn til EØS-avtalens regler om offentlig støtte bør følge de generelle regler om organisering av kommunal økonomisk aktivitet, slik at det blir et helhetlig lovverk på dette området. Med bakgrunn i at det er et pågående arbeid med å vurdere det generelle rammeverket for kommuners økonomiske aktivitet i lys av blant annet EØS-avtalens regler om offentlig støtte, finner utvalget det ikke riktig at det nå fremmes forslag om særlige bestemmelser om organisering av kommunal havnevirksomhet av disse hensyn.

Utvalget foreslår etter dette at kommunene, ev. i samarbeid med andre kommuner, selv kan velge organisasjonsform for havnevirksomheten innenfor rammen av kommuneloven, lov om interkommunale selskap og den alminnelige selskapslovgivningen, herunder aksjeselskap. Dette utgangspunktet følger av kommuneloven, lov om

interkommunale selskap og alminnelig selskapslovgivning.

Etter utvalgets syn bør det lovfestes et krav om at kommunens forvaltning av offentlig myndighet i farvannet og egen havnevirksomhet skal holdes organisatorisk adskilt. Et slikt skille vil skape klarere ansvarsforhold for de ulike virksomhetsområdene og det vil gi bedre forutsigbarhet for skipsfarten og øvrige brukere av havnen og farvannet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes et krav om organisatorisk skille mellom kommunenes forvaltning av offentlig myndighet etter havne- og farvannsloven og kommunens havnevirksomhet, se lovutkastet § 28.

Gjennomføring av havneforordningen i norsk rett forutsetter hjemmel i lov til å gi nærmere bestemmelser om organisering og forvaltning av virksomhet i havner. Havneforordningen er nøytral med hensyn til eierskap til havnen. Utvalget forslår på denne bakgrunn en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å gi forskrift som regulerer offentlig og privat eide havners forvaltning av virksomheten i havnen, se lovutkastet § 24 første ledd.

10.3 Krav til drift av havn

10.3.1 Innledning

Det følger av utvalgets mandat punkt 3.3 at utvalget skal vurdere lovens generelle bestemmelser om havner med sikte på å unngå unødvendig dobbeltregulering av forhold som er regulert i annet regelverk. I dette punktet vurderes behovet for særskilte hjemler i ny havne- og farvannslov for å fastsette krav til drift av havn.

10.3.2 Gjeldende rett

I henhold til havne- og farvannsloven (2009) § 40 første ledd skal havneeiere sørge for at havneanlegg driftes og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester dekkes på en sikker og effektiv måte. Ifølge forarbeidene er det med dette etablert en generell forsvarlighetsstandard som forutsettes fylt ut med konkrete plikter i medhold av andre ledd (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 177). Det er per i dag fastsatt slike krav i forskrift om lossing, lasting, lagring og transport av farlige stoffer og varer (2009) og i forskrift om sikker lasting og lossing av bulkskip (2003). Det følger videre av gjeldende lov § 40 tredje ledd at kommunen har plikt til å påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomhet er i forsvarlig stand og kan gi pålegg om forsvarlig istandsetting eller fjerning.

Havne- og farvannsloven (2009) § 41 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. Etter andre ledd kan departementet gi nærmere regler i forskrifter om krav til håndteringen av persontrafikk i havnen, herunder krav til terminalbygg. Hjemmelen er ikke benyttet.

10.3.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at havner skal drives sikkerhetsmessig forsvarlig og at dette skal reguleres på en hensiktsmessig måte uten unødvendig dobbeltregulering.

Utvalget er kjent med at flere kommuner i arbeidet med arbeidsgrupperapporten (2015) har gitt innspill om at dagens bestemmelser om krav til havneeiere og kommunens tilsynsplikt er krevende å forvalte. Dette gjelder særlig hva kommunene skal føre tilsyn med og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Det ble også fremhevet at det er utfordrende at kommuner har et selvstendig ansvar for å påse at private havneanlegg er i forsvarlig stand og at mange kommuner ikke har nødvendig kompetanse. Det ble ytret ønske om en vurdering av om forholdet ikke allerede er ivaretatt gjennom andre lover som bygnings- og arbeidsmiljølovgivningen.

Utvalget har på denne bakgrunn vurdert hensiktsmessigheten av å fastsette en særskilt forsvarlighetsstandard med tilsynsplikt i ny havne- og farvannslov i lys av en rekke sektorlover som også får anvendelse for havner. Det vises her til plan- og bygningsloven (2008) kapittel 31 som fastsetter krav til eksisterende byggverk. I plan- og bygningsloven (2008) § 31-3 fremgår det at eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av loven i en slik stand at det ikke oppstår fare eller skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø. Videre vil arbeidsmiljøloven (2005) med tilhørende forskrifter komme til anvendelse. Tidligere forskrift av 10. november 1994 nr. 1053 om havnearbeid er videreført i tre forskrifter; arbeidsplassforskriften (2011), forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (2011) og forskrift om utførelse av arbeid (2011). Eksempelvis regulerer arbeidsplassforskriften en rekke områder relatert til sikkerhet i havner, blant annet krav til kaianlegg, kaidekke, rekkverk, leider, belysning passa-

sje langs kaikant og farlige åpninger/lukeåpninger.

Arbeidstilsynet har som sin primæroppgave å se til at hensynet til sikkerhet for liv, helse og miljø for arbeidstakere blir ivaretatt. Dette omfatter også arbeidstakere i havn. Videre skal det, i medhold av plan- og bygningslovens bestemmelser, føres tilsyn med at byggverk og installasjoner er i en slik stand at det ikke oppstår fare eller skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom og miljø. Disse bestemmelsene vil også omfatte havneanlegg.

På bakgrunn av at drift av havn faller innenfor det alminnelige regelverk som setter rammer for at næringsvirksomhet skal drives på en sikker måte, anser utvalget det som lite hensiktsmessig å fastsette en generell forsvarlighetsstandard med tilsynsplikt i havne- og farvannsloven.

Utvalget anser det imidlertid som viktig at loven inneholder tilstrekkelig hjemmel til å regulere muligheten for å sette krav til drift av havn ut fra hensynet til sikkerhet dersom det er særskilte behov. I tillegg til fysisk sikkerhet for personer og materiell i havnen, kan begrepet «sikkerhet» også omfatte digital sikkerhet i havner (se punkt 3.5 om digital sårbarhet og kritisk infrastruktur)

I en ny bestemmelse er det behov for å hjemle krav til hvordan lasting, lossing, lagring og transport av gods skal foregå. Videre har Kystverket opplyst utvalget om at det kan være behov for å fastsette krav til dybdemåling ved kai og krav om vind- og strømmålere. I den forbindelse vises det til sjøsikkerhetsanalysen (2014), hvor det fremgår at det å etablere sanntidsinformasjon om vær-, bølge- og strømforhold vil kunne ha påvirkning på sikker seilas. Utbygging av sensorer for meteorologisk informasjon vil også kunne inngå som en del av etablering av intelligente trafikksystemer.

Utvalget tar ikke stilling til behovet for slike tiltak, men mener at hjemmelen bør være vid nok til å kunne fange opp eventuelle nødvendige fremtidige sikkerhetskrav, herunder også krav til digital sikkerhet.

Utvalget anser det også som ønskelig at det skal kunne settes krav til drift av havn ut fra hensynet til miljø. Dette er en konkretisering av utvalgets syn om at hensynet til miljø bør fremheves og tas inn i formålsbestemmelsen (se kapittel 7.1.2). Det må avgrenses mot miljøkrav hvor andre aktører i havnen enn eiere og operatører av havner og havneterminaler er pliktsubjekt, eksempelvis miljøkrav for skip etter skipssikkerhetsloven (2007). Det må videre avgrenses mot miljøkrav i annet sektorregelverk som havnene må forholde seg til ved drift av havn. Det vises her først og fremst til bestemmelsene i forurensingsforskriften (2004) § 3-1, hvor forurensingsloven er gjort gjeldende for forurensning fra og i havner med hensyn til forurensende sedimenter, kapittel 2 om støykrav, kapittel 7 om krav til lokal luftkvalitet og kapittel 20 som fastsetter krav om mottaksanlegg for avfall i havner. Naturmangfoldloven (2009) nedfeller krav om at «enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på mangfoldet». Aktsomhetsplikten omfatter «enhver» og i prinsippet også havner. Med hjemmel i folkehelseloven (2011) er det fastsatt forskrift om miljørettet helsevern (2003), som bl.a. setter krav til støy og forurensning til luft, grunn og vann, som bl.a. gjelder for private og offentlige virksomheter.

Utvalget legger til grunn at det kan være behov for at det settes krav til drift av havn ut fra hensynet til miljø som ikke omfattes av generelle miljøkrav. Kravene må imidlertid, som ved hensynet til sikkerhet, knyttes til drift av havn.

Et mulig område som det kan bli aktuelt å sette krav av hensyn til miljø, er på energiområdet. Det vises til vegtrafikkloven (1965) som har en hjemmel i § 8 første ledd bokstav g) om vilkårsparkering for allmenheten mv., hvor det fremgår at Kongen i forskrift kan gi regler om: «g) […] plikt til å tilby lademulighet for strøm». Dette er fulgt opp i parkeringsforskriften (2016), hvor det fremgår av § 35 første ledd at «[p]å parkeringsområde skal det tilbys lademulighet for ladbar motorvogn på et tilstrekkelig antall plasser […]»

Veitransport er kommet lenger på energiområdet, men det skjer en stor utvikling på dette området også for sjøtransport og havn. Siden 2000 har naturgass (LNG) vært tatt i bruk av flere skip, og det har gradvis blitt bygget ut småskala infrastruktur for LNG langs kysten. LNG har en svært positiv effekt for lokalmiljøet ved at utslipp av svovel (SO_x), nitrogenoksider (NO_x) og svevestøv blir tilnærmet eliminert.

En rapport fra EnergiGass Norge (2015) anser infrastrukturen og forsyningen av LNG for å være tilfredsstillende, gitt dagens markedsvolum. Elektrifisering av sjøfarten gjennom rene batteriskip eller batterihybrider, har i løpet av de siste årene utviklet seg til et viktig klima- og miljøtiltak. Enova har etablert støtteordninger for energi- og klimatiltak i skip, støtte til infrastruktur for elektrifisering av offentlige ferjesamband, og tilskuddsordninger for landstrøm i havner. Bakgrunnen for tilskuddsordningen til landstrøm er at økt tilgjengelighet til landstrøm i relevante havner vil bidra til at skip bygges, eller ombygges, slik at de er tilrettelagt for tilkobling. Dette vil igjen gi økt energieffektivitet og eliminering av lokale utslipp til

luft. Dette er en endringsprosess som vil gå gradvis og kan ta tid, men det kan ikke utelukkes at det kan være aktuelt å sette krav til havner om dette i fremtiden. Loven må derfor ta høyde for at det det kan bli aktuelt for eksempel å sette krav til energiinfrastruktur i havner. Videre skjer det en teknologiutvikling som vi i dag ikke kan overskue konsekvensene av (se kapittel 3.4), og det er viktig at hjemmelen er vid nok til å ha mulighet til å fastsette krav som imøtekommer denne utviklingen.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå en hjemmel som gir departementet mulighet til å kunne sette krav til drift av havn ut fra hensynet til sikkerhet og miljø, se lovutkastet § 24 andre ledd.

10.4 Mottaksplikt

10.4.1 Innledning

I dette punktet vurderer utvalget regulering av fartøyers adgang til å benytte havn. I havne- og farvannsloven (2009) er det § 39 som regulerer fartøyers adgang til å benytte havn, og havnenes tilsvarende mottaksplikt. Bestemmelsen står i lovens kapittel 6 Alminnelige regler om havner, som gjelder for offentlige og private havner. Om lovens generelle regler om havner, framgår det i utvalgets mandat pkt. 3.3 at utvalget skal gjennomgå disse med sikte på å unngå dobbeltregulering av forhold som er regulert i annet regelverk. Det fremgår videre at utvalget skal foreslå en regulering av havnevirksomhet som er i tråd med internasjonale avtaler og regelverk.

10.4.2 Gjeldende rett

Paragraf 39 tar utgangspunkt i, og avgrenser den råderetten som følger av eiendomsretten, både for kommunale og private havneeiere, jf. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings tolkingsuttalelse av 21. mai 2014.[8] Dette er i motsetning til tidligere havne- og farvannslov av 1984 § 10, som forutsatte mottaksplikt for kommunale havner basert på et forvaltningsrettslig grunnlag, altså at allmennhetens tilgang til og bruk av offentlige anlegg og områder beregnet for allmenn bruk, ikke uten videre kan begrenses med hjemmel i eiendomsretten.

Etter havne- og farvannsloven (2009) § 39 første ledd første punktum, har «eier og operatør av havner og havneterminaler (…) 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 for andre som er sikret rett til å bruke havnen». Dette må forstås som at fartøyet skal gis adgang til å anløpe havnen og tilbys de tjenester som havnen vanligvis tilbyr andre fartøy, jf. bestemmelsens overskrift «adgang til å benytte havn».

Av bestemmelsens andre ledd første punktum følger at private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen, er unntatt fra mottaksplikten i første ledd. I andre ledd andre punktum er departementet gitt myndighet til i særlige tilfeller å pålegge mottaksplikt også for slike private havner. Denne hjemmelen er ikke brukt.

Utgangspunktet er etter dette at kommunale og private havner som er åpne for allmenn trafikk, har mottaksplikt i medhold av § 39 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 94, der det fremgår at «[a]lle havner som tilbyr anløp og terminaltjenester i alminnelighet skal være omfattet av mottaksplikten, uavhengig av om havnen er privat og/eller offentlig eiet».

Det fremgår videre at bestemmelsen har flere formål. Den skal både tilrettelegge for konkurranse i sjøtransporten, sikre stabil og forutsigbar tilgang til havneinfrastruktur for sjøtransporten og bidra til oppfyllelse av Norges traktatforpliktelser om adgang til havn for andre lands fartøy.

Mottaksplikten etter § 39 første ledd første punktum gjelder «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». Videre framgår i andre punktum at eier og operatør kan fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn, «av hensyn til sikkerhet, miljø og fiskerinæringen». Endelig må det tas forbehold om at annet regelverk kan gripe inn i fartøys rett til å anløpe havn. På side 95 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) fremgår at 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 gå foran som spesialregler.

Tredje ledd gir departementet myndighet til i enkeltvedtak eller forskrift å gi nærmere regler om mottaksplikten etter første ledd, det vil si å presisere første ledd første punktum og unntakshensynene i første ledd andre punktum. Det er ikke fastsatt forskrift eller truffet vedtak i medhold av tredje ledd.

[8] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-28--Beslutninger-om-adgang-til-havn--enkeltvedtaksbegrepet/id760127/

10.4.3 Utvalgets vurderinger

10.4.3.1 Innledning

Utvalget er kjent med at Norsk Havneforening og KS Bedrift Havn i brev av 4. november og 26. november 2015 til Samferdselsdepartementets arbeidsgruppe, har framholdt at havner bør ha adgang til å avvise fartøy som det er grunn til å tro ikke vil, eller kan, betale vederlag eller anløpsavgift. NHO Sjøfart og Norges Rederiforbund fremholder på sin side i brev av 18. mai og 19. juni 2015 til departementet at havnene ikke skal kunne avvise fartøy når det er uenighet om størrelse på vederlag eller avgift.

Rederiforbundet har videre påpekt at det medfører redusert forutberegnelighet at både havne- og farvannsloven (2009) § 39 og konkurranseloven (2004), som håndheves av ulike organer, skal ivareta konkurranseformål. Rederiforbundet framholder at konkurranseloven bør gjelde i konflikter mellom konkurrerende rederier om adgang til å benytte havn, og anbefaler at havne- og farvannsloven endres slik at § 39 ikke lenger skal ivareta konkurranseformål. Også NHO Sjøfart antar at konkurranseloven ivaretar konkurranserettslige hensyn i forholdet mellom konkurrerende rederier.

Utvalget viser videre til at Bergen kommune i møte med og i brev av 19. mars 2015 til Samferdselsdepartementets arbeidsgruppe, har fremholdt at havneeiers adgang etter § 39 første ledd andre punktum til å avvise skip fra havn av hensyn til miljø, bør klargjøres slik at det er klart at anløp kan begrenses av hensyn til lokal luftforurensning i akutte tilfeller. Norsk havneforening og KS Bedrift Havn har i brevet nevnt ovenfor også uttrykt ønske om en tydeliggjøring av loven i denne sammenheng. Rederiforbundet peker på sin side på at en slik adgang vil være uheldig, da det vil skape store ringvirkninger og uforutsigbarhet for aktørene i logistikkjedene både på sjø og på land.

Blant de nordiske landene er det bare gitt særskilt lovbestemmelse om havners mottaksplikt i den danske lov om havne § 5. Bestemmelsen lyder: «Havne har modtagepligt for skibe, i det omfang pladsforholdene og sikringshensyn tillader det, medmindre andet er bestemt af transport- og energiministeren i tilladelser meddelt i henhold til tidligere lovgivning.» I svensk rett er det ikke gitt egen lovbestemmelse om mottaksplikt. En «allmänn hamn», jf. lag (1983:239) om inrättande, utvidging og avlysning av allmän farled och ham, forutsettes i SOU 1943:32 og i Prop. 1981/82:130 om ny vattenlag å være åpen for allmenn trafikk, men det er altså ikke gitt lovbestemmelse om dette. I den islandske havneloven er det bestemt at havner som har fått offentlig statlig støtte skal være åpne for alle sivile fartøy. Finsk rett har ikke særskilt lovregulering av havner, heller ikke av mottaksplikt.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte og Vennemo har merket seg at gjeldende bestemmelse om mottaksplikt ifølge forarbeidene er ment å ivareta flere formål. Bestemmelsen skal både legge til rette for konkurranse i sjøtransporten, sikre stabil og forutsigbar tilgang til havneinfrastruktur for sjøtransporten, og bidra til oppfyllelse av Norges traktatforpliktelser om adgang til havn for andre lands fartøy.

Samme flertall stiller spørsmål ved om en slik regulering er hensiktsmessig.

10.4.3.2 Regulering av konkurranse i sjøtransporten

Samme flertall vurderer at hensynet til klarhet og forutsigbarhet for næringen, tilsier at havne- og farvannsloven ikke bør særskilt regulere konkurranse i sjøtransporten. Ivaretakelse av virksom konkurranse innen sjøtransport og havner bør skje gjennom anvendelse av konkurranseregelverket. Dette regelverket forvaltes av Konkurransetilsynet og EFTA Surveilance Authority (ESA), som er organer med særlig kompetanse på konkurranserettslige spørsmål. *Samme flertall* vurderer at dette vil legge til rette for å nå det overordnede målet i konkurranseretten om «effektiv bruk av samfunnets ressurser», jf. konkurranseloven (2004) § 1.

10.4.3.3 Sikring av sjøtransportens tilgang til havneinfrastruktur

Samme flertall stiller videre spørsmål ved om en bestemmelse om mottaksplikt er et egnet virkemiddel for å sikre sjøtransporten tilgang til havneinfrastrukturen. *Samme flertall* mener at det må kunne legges til grunn at havner som er åpne for allmenn trafikk ønsker å ta imot fartøy. Å tilby fartøy anløp og havnetjenester er kjernevirksomheten for slike havner. Samtidig tilligger det havneeier å bestemme dimensjoneringen av egen havn. *Samme flertall* anser at en bestemmelse om mottaksplikt ikke vil endre på dette utgangspunktet. Havneeier har ikke som følge av en bestemmelse om mottaksplikt en forpliktelse til å utvide havnen for å gi plass til større eller flere fartøy som ønsker å anløpe havnen, og vil heller ikke være til

hinder for at havneeier nedjusterer omfanget av sin havn.

Samme flertall mener dermed at en mottaksplikt hjemlet i havne- og farvannsloven bare vil kunne bidra til å sikre sjøtransporten tilgang til den havneinfrastrukturen som havneeier faktisk har gjort tilgjengelig for allmenn trafikk. Det sentrale poenget i den sammenheng synes i gjeldende lov å være at tilgangen til denne infrastrukturen må gis på saklige og ikke-diskriminerende vilkår. I Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) fremgår det på side 94 at bestemmelsen ikke gjør inngrep i havnens adgang til å inngå avtaler om utnyttelsen av havnen, «så lenge tildelingen av plasser praktiseres ikke-diskriminerende og alle fartøy i lovlig ærend får anløpe når det faktisk er ledig kapasitet». Videre fremgår det på side 95 at for havner hvor havneeier selv er en av brukerne, kan eier prioritere eget behov for bruk av havnen, og at andre fartøy har anløpsrett kun så langt anløpet «ikke er til urimelig fortrengsel for eierens behov». Om hva som ligger i «urimelig fortrengsel» uttaler Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) at det vil bero på «en konkret rimelighetsvurdering», og at det vil være ulovlig å ta «usaklige hensyn».

Etter *samme flertalls* vurdering følger imidlertid forpliktelser for havner til saklig og ikke-diskriminerende praksis ved mottak av fartøy allerede av den ulovfestede forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten.

For så vidt gjelder kommunale havner, setter den ulovfestede forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren krav til saklighet og likebehandling ved havnens mottak av fartøy. Myndighetsmisbrukslæren innebærer at en beslutning truffet av det offentlige kan kjennes ugyldig av domstolene dersom beslutningen «ikke bygger på forsvarlig skjønn, er influert av usaklige hensyn, medfører usaklig forskjellsbehandling eller etter sitt innhold er åpenbart urimelig», jf. Høyesteretts dom i Rt. 2011 s. 304 avsnitt 55.

Myndighetsmisbrukslæren gjelder som utgangspunkt også for offentlige organers utøvelse av forretningsvirksomhet, eller når de på annen måte handler med hjemmel i privatrettslig autonomi, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 1356 avsnitt 31 og Rt. 2012 s. 1444 avsnitt 53. I Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings tolkningsuttalelse av 12. mai 2014 er det lagt til grunn at myndighetsmisbrukslæren kommer til anvendelse på en kommunal havns beslutninger om tildeling av anløpstid når beslutningen treffes med grunnlag i eiendomsretten, som ledd i den ordinære driften av havnen, og med sikte på kommersiell drift.

Etter dette kan kommunal havn for det første ikke treffe rent vilkårlige beslutninger om begrensning av anløp. Den kan heller ikke forskjellsbehandle mellom fartøy, med mindre det er saklige og objektive grunner til forskjellsbehandling.

Samme flertall viser videre til at konkurranseretten setter rammer for både kommunale og private havners frihet til å nekte eller begrense anløp samt for hvilke vilkår de kan stille overfor brukerne.

Konkurranseloven (2004) § 10, som tilsvarer EØS-avtalen art. 53 og Traktaten om Den europeiske unions virkeområde (TEUV) art. 101, forbyr avtaler og annet samarbeid mellom foretak som «har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen». I bestemmelsens første ledd bokstavene a) – e) er det en ikke uttømmende liste over ulike konkurransebegrensninger som rammes. Blant annet rammes etter b) «å begrense eller kontrollere produksjon […] og etter d) «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen». Bestemmelsen kommer til anvendelse både på konkurransebegrensende samarbeid mellom havner (horisontale avtaler) og mellom havneeier/operatør og rederi (vertikale avtaler). Konkurranseloven § 10 andre ledd bestemmer at «avtaler eller beslutninger som er forbudt i henhold til denne bestemmelsen, skal ikke ha noen rettsvirkning».

En havn kan også risikere å overtre konkurranseloven der denne handler på egen hånd. Etter konkurranseloven (2004) § 11, som tilsvarer EØS-avtalen art. 54 og TEUV art. 102, er et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling, forbudt. Bestemmelsens andre ledd bokstavene a) til d) inneholder en ikke-uttømmende oppregning av eksempler på utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Den vil for eksempel kunne ramme en havns avvisning av fartøy fra et rederi samtidig som havnen velger å betjene tilsvarende fartøy fra et konkurrerende rederi, jf. konkurranseloven § 11 andre ledd bokstav c), som forbyr anvendelse av «ulike vilkår for likeverdige ytelser» overfor handelspartnere. Også etter § 11 gjelder et krav om at opptredenen er egnet til å ha merkbar konkurransebegrensende virkning.

Samme flertall er etter dette kommet til at det ikke bør gis en egen bestemmelse om mottaksplikt i ny havne- og farvannslov. Å sikre sjøtransporten tilgang til havneinfrastruktur som er åpen for allmenn trafikk på saklige og ikke-diskriminerende vilkår, kan ivaretas gjennom anvendelse av den ulovfestede forvaltningsrettslige

myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten.

10.4.3.4 Forholdet til folkeretten

Samme flertall vurderer at en regulering av fartøyers adgang til havn gjennom bruk av myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten, vil være i tråd med våre folkerettslige forpliktelser om å gi fartøy flagget i andre land adgang til å anløpe norsk havn som ledd i fartøyets regulære trafikk.

Utgangspunktet etter havretten er at det ikke foreligger en generell rett for ethvert fartøy til regulære anløp av havn. Etter havrettskonvensjonen art. 2 har kyststaten suverenitet i indre farvann. Dette innebærer at kyststaten i utgangspunktet har samme jurisdiksjonskompetanse i indre farvann som på landterritoriet. Kyststatens suverenitet tilsier at det ikke gjelder en generell havrettslig plikt for kyststaten til å tillate et fremmed skip å anløpe dens havner (Morten Ruud og Geir Ulfstein (2011)).

Unntak fra det havrettslige utgangspunktet om at det ikke er en generell rett til regulære anløp, følger for Norges del av bilaterale avtaler og traktatforpliktelser.

Norges bilaterale avtaler innen skipsfart inneholder blant annet gjensidige forpliktelser for avtalepartene til å motta den andre partens fartøy og *forbyr diskriminering* av den andre partens skip. Norge er også part i Overenskomst og vedtekter om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923. Denne foreskriver i art. 2 en plikt for avtalepartene til *likebehandling* av avtalepartenes fartøyer.

Etter EØS-avtalen gjelder som et utgangspunkt fri bevegelighet for varer, tjenester, kapital og personer i EØS-området. Dette innebærer både rett for EØS-borgere/rederier til å yte sjøtransporttjenester mellom Norge og EØS-stater, mellom Norge og tredjeland, samt rett til å yte sjøtransporttjenester mellom havner i Norge (maritim kabotasje). Utvalget viser her til rådsforordning (EØF) nr. 4055/86 som innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XIII nr. 53, der det er gitt nærmere bestemmelser om anvendelsen av prinsippet om frihet til å yte tjenester på maritim transport mellom EØS-stater, og mellom disse og tredjestater. Etter artikkel 1 skal statsborgere i EØS-stater ha adgang til å yte sjøtransporttjenester mellom stater i EØS-området og mellom EØS-stater og tredjeland. Tilsvarende gjelder for EØS-borgere/rederier etablerte i tredjeland, dersom fartøyet er flagget i EØS. Videre vises det til rådsforordning (EØF) nr. 3577/92, som innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XIII nr. 53a, der det er gitt nærmere bestemmelser om anvendelsen av prinsippet om frihet til å yte tjenester innen maritim transport i EØS-stater (maritim kabotasje). Dette innebærer at et EØS-rederi skal ha adgang til å yte sjøtransporttjenester mellom havner i en annen EØS-stat med EØS-flagget fartøy.

Ifølge EFTAs overvåkingsorgans brev av 12. desember 2013 til Kystverket, innebærer friheten til å yte sjøtransporttjenester, som spesifisert i forordning 4055/86, *forbud mot alle diskriminerende tiltak* og enhver restriksjon som kan forby eller hindre tjenester fra en tjenestetilbyder etablert i en annen EØS-stat, eller som gjør dennes tjenester *mindre attraktive*. *Samme flertall* antar at det tilsvarende må legges til grunn for så vidt gjelder retten til maritim kabotasje som spesifisert i forordning 3577/92.

Slik *samme flertall* vurderer det, er Norge etter dette folkerettslig forpliktet til å gi fartøy som er eid av EØS-borger, er EØS-flagget eller flagget i land Norge har inngått skipsfartsavtaler og overenskomster med, adgang til havn på ikke-diskriminerende vilkår. Både den ulovfestede forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren og konkurranserettens krav om ikke-diskriminering, er i overensstemmelse med dette.

10.4.3.5 Konsekvens av ikke å regulere mottaksplikt i ny havne- og farvannslov

Samme flertall mener at det ikke bør gis en egen bestemmelse om mottaksplikt i ny havne- og farvannslov.

Følgene av at det ikke tas inn en egen bestemmelse i ny havne- og farvannslov om havners mottaksplikt vil være at havneeier, med grunnlag i privat autonomi – eiendomsrett til havnen og avtalefrihet – kan styre anløp til havnen. Dette må skje innenfor rammen av myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten for kommunale havners del, og innenfor rammen av konkurranseretten for private havners del.

Samme flertall legger, som nevnt over, til grunn at havner som er åpne for allmenn trafikk vil ønske å motta og betjene fartøy. At havnen er åpen for allmenn trafikk vil imidlertid ikke innebære at den er forpliktet til å ta imot ethvert skip til enhver tid. Som etter gjeldende lov, vil havnens fysiske infrastruktur sette begrensninger og havnene må kunne regulere åpningstider etter eget ønske. Videre må havnen kunne gi prioritet til fartøyer som går i fast rute. Ulike havner må også kunne innrette sin virksomhet, eller deler av sin havneinfrastruktur, mot å betjene ulike segmenter

av sjøtransporten eller næringer, og prioritere bruk av havneinfrastruktur deretter.

Samme flertall vurderer videre at havnen med grunnlag i privat autonomi må kunne nekte å ta imot fartøy, og eventuelt kunne stille krav om forhåndsbetaling eller sikkerhet, dersom havnen har grunn til å tro at den ikke vil få betaling for fartøyets bruk av havnen, enten dette skyldes manglende betalingsvilje eller -evne. *Samme flertall* kan vanskelig se at havner, til forskjell fra andre næringsdrivende, skal være forpliktet til å betjene kunder som det er grunn til å tro ikke vil eller kan betale for tjenesten den mottar. Tilsvarende må havnen med hjemmel i eiendomsretten kunne bortvise fartøy som det viser seg at havnen ikke får betaling for. *Samme flertall* legger videre til grunn at havneeier med hjemmel i eiendomsretten må kunne regulere anløp til egen havn når det er nødvendig for å unngå ulovlig forurensning fra havnevirksomheten

Når det gjelder begrensning av anløp av hensyn til sikkerhet, i betydningen å unngå utilsiktede ulykker, er vurdering til *samme flertall* at havnene med grunnlag i privat autonomi kan nekte anløp av skip som kan medføre fare for skade på havnens infrastruktur, eller personer som arbeider eller oppholder seg i havnen.

Ved faresituasjoner vil imidlertid også offentlige organers myndighet til å iverksette tiltak av hensyn til sikkerhet og miljø, og som har betydning for havnen, kunne komme til anvendelse. For eksempel kan Politiet i medhold av politiloven § 7 første ledd nr. 2 gripe inn «for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet». I medhold av § 7 andre ledd kan Politiet i slike tilfeller blant annet «regulere ferdselen». Politiet er etter politiloven § 27 også ansvarlig for å iverksette og organisere redningsinnsats. Videre kan Kystverket med hjemmel i forurensningsloven (1981) § 75 treffe beslutning om bruk av en havn som ledd i aksjon mot akutt forurensning.

Begrensning av anløp for å forebygge tilsiktede skadehandlinger reguleres i det særskilte regelverket om havnesikring. *Samme flertall* viser til kapittel 10.5 og forslagets § 27.

Samme flertall legger videre til grunn at havneeier med hjemmel i eiendomsretten må kunne regulere anløp til egen havn når det er nødvendig for å unngå ulovlig forurensning fra havnevirksomheten. *Samme flertall* viser her til at lokal luftforurensning er særskilt regulert i forurensningsforskriften (2004) § 7-3 første ledd, hvor det fremgår at eier av forurensende anlegg som bidrar vesentlig til overskridelsene av grenseverdiene i forskriftens § 7-6, er ansvarlig for å gjennomføre nødvendige tiltak, og skal dekke de nødvendige kostnadene ved gjennomføringen av pliktene. Bestemmelsene retter seg mot eieren av anlegget forurensningen skjer ved, selv om det er den enkelte bil, skip osv. som har de egentlige utslippene. Eierens ansvar er selvstendig og er ikke avhengig av pålegg fra forurensningsmyndigheten, jf. Miljødirektoratets kommentarer til forurensningsforskriften kapittel 7 (Miljødirektoratet (2013)).

Samme flertall vurderer imidlertid at når det gjelder regulering av trafikk til havn for å unngå ulovlig akutt lokal forurensning, kan det være behov for reguleringshjemmel for kommunen i ny havne- og farvannslov. Det vises her til at kommunen i forurensningsforskriften § 7-4 er gitt myndighet til å gi pålegg for å sikre at kravene til luftkvalitet i forskriftens kapittel 7 overholdes. Kommunen har imidlertid ikke myndighet til å pålegge spesifikke tiltak, som for eksempel å begrense anløp til havner i kommunen, jf. Miljødirektoratet (2013).

Kommunen kan etter dette som eier regulere anløp til egen havn for å unngå en ulovlig forurensningssituasjon, men den kan ikke regulere anløp til en privat havn i kommunen av de samme hensyn, selv om virksomheten ved den private havnen også bidrar til ulovlig forurensning. *Samme flertall* vurderer derfor at det bør gis en særskilt hjemmel for kommunen, som offentlig myndighet i ny havne- og farvannslov, til å regulere anløp når kommunen vurdere dette som nødvendig tiltak mot ulovlig akutt lokal luftforurensning.

Ved en eventuell tvist om en kommunal havn har opptrådt i strid med myndighetsmisbrukslæren, må denne bringes inn for domstolene. Dette er også ordningen ved tvist om brudd på gjeldende lovs § 39 første ledd første punktum, jf. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings tolkningsuttalelse av 12. mai 2014. Her ble det vurdert en kommunes beslutning med utgangspunkt i gjeldende lovs § 39 første ledd første punktum om tildeling av plass og seilingstider ikke er enkeltvedtak, så lenge avgjørelsen treffes med utgangspunkt i kommunens eiendomsrett til havnen, som ledd i ordinær drift av havnen og med sikte på kommersiell drift.

Kommunale og private havners brudd på konkurranseretten ved mottak av fartøy, må som under gjeldende regulering av mottaksplikten, klages inn til Konkurransetilsynet eller bringes inn for domstolene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Bjørnflaten og Ubeda, er uenig i flertallets forslag om å fjerne

bestemmelsen om mottaksplikt i havne- og farvannsloven (2009) § 39. Bestemmelsen fastslår en prinsipiell rett til å anløpe havner og havneterminaler, og angir hvilke formål som lovlig kan begrense denne retten om tilgang til havnenettet. *Samme mindretall* mener bestemmelsen bør videreføres i den nye loven.

Bestemmelsen i § 39 skal ifølge forarbeidene ivareta flere formål, herunder fremme konkurranse innen sjøtransporten, sikre stabil, forutsigbar og ikke-diskriminerende tilgang til viktig infrastruktur, samt bidra til oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser. En lignende regel om mottaksplikt kunne utledes av tidligere havne- og farvannslov (1984) § 10, første ledd.

Samme mindretall tillegger hensynet til havnenes næringsfrihet mindre vekt enn flertallet. *Samme mindretall* viser til at havnedrift skiller seg fra annen næringsvirksomhet på flere måter. Havnenettet er en sentral del av landets offentlige infrastruktur og havnene bidrar til å realisere viktige samfunnsmessige oppgaver. Havnene skal ivareta offentlige interesser knyttet til det å ha en sikker og trygg sjøtrafikk, og har også en offentlig servicefunksjon. For rederiene, transportørene og havnens øvrige kunder er det avgjørende å ha en sikker og forutsigbar tilgang til havnenettet.

Samme mindretall er enig i at brukerne av havnene er sikret en viss rettsikkerhet gjennom myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten, men mener disse reglene i praksis ikke gir sjøtransporten et tilstrekkelig effektivt vern for ikke-diskriminerende tilgang til havnenettet. Det vises til at terskelen for å nå frem med disse rettsgrunnlagene er høy, at mange av havnebrukerne er små og mellomstore selskaper eller privatpersoner, og at rettsprosesser vil være ressurskrevende. En bestemmelse om mottaksplikt vil på sin side kunne virke preventivt, og på denne måten bidra til å gi markedsaktørene større grad av forutberegnelighet.

Samme mindretall viser til departementets uttalelser i forbindelse med vedtakelsen av bestemmelsen i § 39. Departementet fremhevet at selv om det finnes ulovfestede rettsgrunnsetninger om likebehandling ved tilbud av kommunale tjenester og mer generelle diskrimineringsforbud, ville det ha en egenverdi å lovfeste prinsippet om tilgangsrett på rettsområdet for havner, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) kapittel 16.1.4. *Samme mindretall* kan ikke se noen hensyn som tilsier at dette stiller seg annerledes i dag enn ved vedtakelsen av 2009-loven. Det er fortsatt behov for en bestemmelse som sikrer ikke-diskriminerende tilgang til havnene som viktig offentlig infrastruktur, herunder spesielt for rutegående trafikk.

I rettspraksis og juridisk teori er det lagt til grunn at havneanlegg, på samme måte som gater og torg, er offentlig eiendom av en slik karakter at det må underlegges visse begrensninger. Dette synet er også fremholdt i flere tolkningsuttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling. Både havne- og farvannsloven (2009) § 39 og mottaksplikten som kunne utledes av tidligere havne- og farvannslov (1984) er i tråd med slike betraktninger om at retten til ferdsel og bruk av farvannene og havnene i havnedistriktet skal være fri.

Havne- og farvannsloven (2009) bygger på en forutsetning om at havnene skal drives kommersielt, herunder at priser og vilkår skal fastsettes på markedsmessig grunnlag. Erfaringen er imidlertid at havnene i liten grad har vært villige til å opptre kommersielt ved å forhandle med sine kunder om priser og vilkår. Det er også begrenset grad av konkurranse mellom norske havner og internt i havnene. Dette er særlig utfordrende for rederier med rutegående trafikk, som er spesielt avhengig av forutberegnelighet og å kunne oppnå stabile rammevilkår for sin virksomhet. *Samme mindretall* mener at en fjerning av mottaksplikten vil kunne bidra til å uthule denne forutberegneligheten. Dersom det ikke gis en ny bestemmelse om mottaksplikt, mener mindretallet at det burde inntas en plikt for havnene til å legge til rette for rutegående trafikk, herunder gjennom krav om fast liggeplass, utbygging av anlegg for landstrøm, med videre.

Samme mindretall mener at havne- og farvannsloven (2009) § 39 i tilstrekkelig grad balanserer forholdet mellom havnenes og markedsaktørenes interesser. Det vises til at bestemmelsen allerede fastslår begrensninger i mottaksplikten, herunder knyttet til plassforholdene og sikkerhet i havnen. Disse begrensningene medfører at mottaksplikten ikke gjør 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.

Samme mindretall legger avslutningsvis til at havne- og farvannsloven (2009) § 39 var ment å bidra til oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser. Heller ikke på dette punktet har det skjedd endringer som tilsier en annen løsning nå enn da havne- og farvannsloven (2009) ble vedtatt.

10.5 Sikring av havner og havneanlegg

10.5.1 Innledning

FNs sjøfartsorganisasjon, IMO[9], vedtok i desember 2002 et nytt internasjonalt regelverk om sikkerhet og terrorberedskap for skip i internasjonal fart og havneanlegg som tar imot slike skip, det såkalte ISPS-regelverket. ISPS-regelverket består av kapittel XI-2 i SOLAS-konvensjonen (1974) og ISPS-koden[10]. Formålet med regelverket er å etablere et internasjonalt rammeverk for å forebygge og hindre terrorisme og terrorhandlinger mot skip og havneanlegg.

IMOs regelverk er implementert i EU-landene gjennom forordning 725/2004 om forbedret sikkerhet for skip og havneanlegg, direktiv 65/2005 om styrket sikkerhet i havner og gjennomføringsforordning 2016/462 om inspeksjoner innen maritim sikring og terrorberedskap. EUs regelverk stiller ytterligere krav til sikring av havneanlegg utover det som er fastsatt av IMO, blant annet ved at EUs regelverk setter krav til sikring av havner gjennom direktiv 65/2005.

10.5.2 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 43 omhandler sikkerhet og beredskap i havner og havneterminaler. Bestemmelsen er ment å sikre et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å kunne implementere det internasjonale regelverket om sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler.

Det følger av første ledd at «[e]ier og operatør av havner og havneterminaler som er omfattet av forskrifter som nevnt i annet ledd, skal treffe de tiltak 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». Nærmere om hvem som er omfattet av plikten, og hvilke tiltak som er påkrevd, følger av de forskrifter som er gitt med hjemmel i bestemmelsens andre ledd.

Andre ledd gir departementet myndighet til å vedta forskrifter om sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler, og gir eksempler på hvilke tiltak departementet kan gi forskrifter om. Listen i bestemmelsen er ikke uttømmende, jf. ordlyden «herunder».

Hjemmelen er benyttet til å gi forskrift om sikring av havneanlegg og forskrift om sikring av havner. Forskrift om sikring av havneanlegg gjennomfører forordning 725/2004 om forbedret sikkerhet for fartøyer og havneanlegg. Dette inkluderer ISPS-koden, som er et vedlegg til forordningen. Forskrift om sikring av havner gjennomfører direktiv 65/2005 om styrket sikkerhet i havner. Regelverket om havneanlegg omhandler et mindre område hvor det foregår interaksjon mellom skip og land (kaikant, baklandet, sjøområde), mens regelverket om havner omhandler et større område som kan inkludere ett eller flere havneanlegg. Hensikten med å ha egne regler om sikring av havner er å sikre sårbare områder som ikke allerede er sikret gjennom reglene om sikring av havneanlegg, samt oppnå en bedre koordinering mellom havneanleggene i havnen.

Forskriftene setter krav til at det skal utarbeides en sårbarhetsvurdering og en sikringsplan, samt at det skal utnevnes en sikringsleder i hver havn og hvert havneanlegg. Videre inneholder forskriftene konkrete krav til gjennomføring av sikringstiltak, som for eksempel adgangskontroll, overvåking, kontroll av personer og last, opplæring av personell i havnen og gjennomføring av øvelser. I tillegg setter forskriftene krav til at havner og havneanlegg skal ha planer for sikringstiltak på tre sikringsnivå.

Havne- og farvannslovens regler om sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler må sees i sammenheng med Nærings- og fiskeridepartementets regelverk som er rettet mot skip, jf. sikkerhetsforskriften (2004).

10.5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at dagens bestemmelse i havne- og farvannsloven § 43 må videreføres med noen små justeringer. For det første peker utvalget på at lovbestemmelsen i dag heter «Sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler». I det internasjonale regelverket benyttes ordet «security» om sikkerhet mot uønskede hendelser som er resultat av overlegg eller planlegging. I overskriften til § 43 er ordet «sikkerhet» ment å omfatte det samme. «Sikring» er imidlertid blitt et innarbeidet begrep på fagområdet, og brukes også av andre beredskapsaktører for å skille mellom tiltak mot utilsiktede, uønskede hendelser, som naturkatastrofer og ulykker og tilsiktede, uønskede hendelser, som terrorhandlinger og sabotasje. For å få markert tydeligere at det i denne sammenheng siktes til tiltak mot tilsiktede, uønskede handlinger, bør lovbestemmelsen omtale «sikring av havner og havneanlegg» istedenfor «sikkerhet i havner og havneterminaler».

---

9 International Maritime Organization

10 International Ship and Port Facility Security Code

Videre ser utvalget at begrepet «havneterminal» som benyttes i dagens bestemmelse bør endres til «havneanlegg». Havneterminal er en uklar og lite dekkende oversettelse av det engelske begrepet «port facility», som er definert i EU-forordning nr. 725/2004. Begrepet «port facility» omfatter et større område enn den naturlige forståelsen av begrepet «havneterminal», som ofte forstås som kun terminalbygningen. «Port facility» er ment å dekke et videre areal, eksempelvis også kaiområder og andre tilhørende områder. Begrepet «havneterminal» brukes også ofte om passasjerterminaler, mens «port facility» dekker alle typer havner som mottar skip i internasjonal fart (gods, olje, container osv.) For å oppnå bedre brukervennlighet foreslår utvalget å erstatte begrepet «havneterminal» med «havneanlegg». En slik endring vil gjøre ordlyden i bestemmelsen mer dekkende for innholdet. Dette er også bakgrunnen for at begrepet «havneterminal» ble byttet ut med «havneanlegg» i havnesikringsforskriftene i 2013.

Når det gjelder forskriftsbestemmelsen i dagens § 43 andre ledd, mener utvalget at denne er for detaljert. Det internasjonale regelverket på området er svært omfattende, og eksemplene på hva forskriftene kan omfatte i bokstavene a) til j) er kun et lite utvalg. I tillegg kan det med så mange eksempler som er nevnt oppstå tvil om oppramsingen i andre ledd er uttømmende, til tross for at bestemmelsen i dag uttrykkelig bruker ordlyden «herunder». Utvalget ser også at det er behov for en vid forskriftshjemmel for å kunne dekke de krav som pålegges Norge gjennom endringer i det internasjonale regelverket. Utvalget vurderer det slik at det vil være bedre å erstatte dagens omfattende forskriftshjemmel med en videre hjemmel som dekker nødvendige behov.

Utvalget ser at det i dag ikke kan settes krav til vandel eller fremlagt politiattest for personer som får tilgang til fortrolig informasjon om havner og havneanleggs sårbarheter. I andre europeiske land er det satt krav til at nøkkelpersoner har politiattest, og dette er begrunnet i at EU forordning nr. 725/204 i artikkel 12 krever at alt personell som utfører sikkerhetsinspeksjoner eller håndterer fortrolig informasjon i tilknytning til forordningen skal gjennomgå en bakgrunnssjekk.

Dette har også blitt vurdert i Norge, og ved revisjon av forskriftene om sikring av havner og havneanlegg i 2013 ønsket man en bestemmelse som ga mulighet til å kreve politiattest for nøkkelpersoner knyttet til sikring av havner og havneanlegg. På grunn av manglende lovhjemmel ble dette ikke innført. Utvalget mener at det er spesielt aktuelt å kunne stille krav til vandel og kreve politiattest av personer som har en sentral funksjon i sikringen av havneanlegget/havnen. Dette er personer som har inngående kjennskap til informasjon som omhandler sårbarheten til havneanlegget/havnen, samt til de ulike sikringstiltak. I tillegg vil disse være Kystverkets kontaktpunkt mot havner og havneanlegg i saker som gjelder sikringen, herunder ved endring av det maritime sikringsnivå. Videre ser utvalget at det samme vil gjelde for personer som utfører sårbarhetsvurderingene, og som derfor vil ha inngående kjennskap til havneanlegget/havnens sårbarheter. Dette vil være personer ansatt i godkjente sikringsvirksomheter[11]. Med dagens situasjon med økt terrorfare både nasjonalt og internasjonalt er det viktig at man så langt som mulig sikrer seg mot at slike posisjoner besettes av uegnede personer. Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør tas inn en lovhjemmel slik at det kan stilles krav til vandel og kunne kreves politiattest for de som får tilgang til sikringsrelatert informasjon. Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 26.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, stiller seg i utgangspunktet bak de generelle rammer, hensyn og vurderinger som er behandlet i avsnitt 10.5 om sikring av havner og havneanlegg, og er enig med flertallet i at det er viktig å ivareta tilstrekkelig sikring av havner og havneanlegg. Men det må bemerkes at det er like viktig å ivareta sikring i havn eller enkeltstående kaier langs kysten som i dag ikke er godkjent etter ISPS-koden. *Samme mindretall* mener at de virkemidler som foreslås av flertallet ikke er tilstrekkelige til å oppnå ISPS-kodens målsetning med sikkerhet og terrorberedskap i enkelte mindre havner, havneanlegg og enkeltstående kaier. Kystverket har her et ansvar som tilsynsmyndighet å identifisere sikringstiltak, ved å utføre en sårbarhetsvurdering av disse kaiene, for å ivareta brukernes behov.

10.6 Kommunale havners kapitalforvaltning

10.6.1 Innledning

De kommunale havnene er en viktig del av den nasjonale infrastrukturen for sjøtransporten. I dette kapitlet vurderer utvalget, i lys av generelle rammer og hensyn, hvordan reglene for forvaltning av kapital mest hensiktsmessig bør innrettes for å ivareta de kommunale havnene som viktig

[11] RSO – Recognized Security Officers

nasjonal infrastruktur. Først følger en gjennomgang av gjeldende nasjonal, nordisk og EU-rett, en beskrivelse av havnenes økonomiske situasjon og havnenes kommunale eierskap. Deretter følger utvalgets vurdering av rettslige rammer for regulering av kommunale havners kapital.

Ifølge utvalgets mandat pkt. 3.4 skal bestemmelsene om havnekapital utformes slik at de «legger til rette for markedsorienterte havner. Regelverket skal videre legge til rette for at havnekapitalen og havnevirksomheten forvaltes på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Forslaget må være i tråd med generelle rammebetingelsene for kommunal næringsvirksomhet, herunder statsstøtte og konkurranseregelverket».

Det følger også av utvalgets mandat pkt. 1 at «[d]et er ønskelig med en helhetlig gjennomgang av samtlige kapitler i havne- og farvannsloven, med sikte på å realisere regjeringens mål om å opprettholde og styrke det høye sjøsikkerhetsnivået, og tilrettelegge for godstransport på sjø». Mandatet legger derfor opp til at det er flere forhold som skal ivaretas når dagens regelverket for havnekapital skal gjennomgås, både hensynet til marked, samfunnsøkonomi, sikkerhet og godstransport på sjø.

10.6.2 Gjeldende rett

10.6.2.1 Innledning

Kommunenes alminnelige organisasjonsfrihet gjelder også for den kommersielle havnedriften i kommunene, jf. også kapittel 10.2.

Kommunen må forholde seg til de regler for økonomiforvaltning som følger av valgt organisasjonsform, og for øvrig kommunelovens (1992) alminnelige regler om økonomiforvaltning. Videre setter regnskapsloven (1998) og de særskilte havnekapitalreglene i havne- og farvannsloven viktige rammer for den kommunale havnevirksomheten. For arealforvaltning må havneeierne forholde seg til rammene i plan- og bygningsloven (2008).

I det følgende gis en omtale av de generelle og spesielle lovbestemte rammene for kommuners forvaltning av kapital og eiendom i havner.

10.6.2.2 Kommuneloven og økonomiforvaltning

Kommuneloven (1992) setter krav til forsvarlig økonomiforvaltning og en effektiv ressursutnyttelse i kommunene. Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk.

Kommuneloven kapittel 8 setter krav til kommunens økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering. Kommunestyret skal én gang i året vedta en fireårig rullerende økonomiplan, og innen utgangen av året skal det vedtas budsjett for det kommende året, jf. kommuneloven §§ 44 og 45. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vedtas med økonomisk balanse, og bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter. Årsbudsjettet er en bindende plan for bruk av midler i budsjettåret, og skal omfatte hele kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 46 nr. 1 og nr. 2. Kommunens virksomhet vil i denne sammenheng omfatte alt som foregår innenfor kommunen som eget rettssubjekt. Kommersiell virksomhet organisert i kommunalt foretak eller egen etat vil også falle inn under dette, og også interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 som ikke er organisert som eget rettssubjekt.

Kommuneloven setter rammer for låneopptak, garantistillelser og finansforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Kommunen kan med hjemmel i kommuneloven § 50 ta opp lån. Låneopptak kan blant annet finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk og konvertering av eldre lånegjeld, jf. kommuneloven § 50 nr. 1 og nr. 2. Lån for å finansiere drift og forbruk er ikke tillatt. Kommuneloven § 51 regulerer i hvilken grad kommunen kan stille garantier for andres økonomiske forpliktelser. Etter kommuneloven § 51 nr. 2 kan kommunene ikke stille garanti knyttet til næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen selv. Kommuneloven § 52 pålegger kommuner og fylkeskommuner å forvalte sine midler og gjeld uten at det tas vesentlig finansiell risiko.

For havnevirksomhet organisert som kommunalt foretak eller kommunal etat, gjelder ingen generelle organisatoriske skranker for disponering av overskudd fra virksomheten, ut over kommunelovens alminnelige regler om økonomiforvaltning.

10.6.2.3 Selskapsrettslige rammer

Lov om interkommunale selskaper (1999) regulerer virksomheten til interkommunale selskaper, det vil si selskaper med mer enn én deltaker og hvor deltakerne bare kan være kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper.

Det interkommunale selskapet er et selvstendig rettssubjekt som er økonomisk adskilt fra deltakerkommunene eller det interkommunale eier-

selskapet. Etter lov om interkommunale selskaper § 29 første ledd har representantskapet (eierorganet) i det interkommunale selskapet, etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, myndighet til å beslutte utdeling av selskapets midler. Utdeling kan bare besluttes dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet. Utdeling kan ikke foretas til deltaker med forfalt innskuddsforpliktelse.

Kommunen kan også organisere sin egen havnevirksomhet i et aksjeselskap heleid av kommunen, eller sammen med andre kommuner eller private jf. havne- og farvannsloven (2009) § 45 andre ledd. Dersom havnevirksomheten organiseres som aksjeselskap, er selskapet underlagt kravene til kapital og kapitalforvaltning i aksjeloven (1997). Det vises her særskilt til aksjeloven § 3-4 om krav til forsvarlig egenkapital og likviditet. Aksjelovens bestemmelser innebærer at et selskap til enhver tid skal ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.

Det følger videre av aksjeloven §§ 8-1 og 8-2 at selskapet bare kan utdele utbytte dersom og i den grad styret har foreslått det, og kravene i § 8-1 er oppfylt. Det følger av § 8-1 første og fjerde ledd at:

> (1) Selskapet kan bare dele ut utbytte så langt det etter utdelingen har tilbake netto eiendeler som gir dekning for selskapets aksjekapital og øvrig bundet egenkapital etter §§ 3-2 og 3-3. Beregningen skal foretas på grunnlag av balansen i selskapets sist godkjente årsregnskap, likevel slik at det er den registrerte aksjekapitalen på beslutningstidspunktet som skal legges til grunn.
> (4) Selskapet kan bare dele ut utbytte så langt det etter utdelingen har en forsvarlig egenkapital og likviditet, jf. § 3-4.

Eierne av aksjeselskap kan, som det fremgår over, bare ta ut utbytte dersom selskapet etter utdelingen har tilbake netto eiendeler som gir dekning for selskapets bundne kapital. Her siktes til den regnskapsmessig frie egenkapitalen, slik dette er definert i aksjeloven. I tillegg til dette, kreves at selskapet har tilbake en forsvarlig egenkapital og likviditet etter utdelingen.

Styret er pålagt å vurdere kapitalsituasjonen løpende, og det er den reelle egenkapitalen som skal vurderes. Loven pålegger også styret handleplikt ved tap av egenkapital jf. aksjeloven § 3-5. Dette innebærer at dersom egenkapitalen ikke er forsvarlig, skal styret straks behandle saken og innen rimelig tid innkalle generalforsamlingen og foreslå tiltak som vil bringe egenkapitalen opp på et forsvarlig nivå.

10.6.2.4 Regnskapsregler

For havner som er organisert som aksjeselskap, gjelder regnskapsplikt etter regnskapsloven (1998) § 1-2. Havner som er organisert som interkommunalt selskap har også regnskapsplikt etter regnskapsloven, jf. lov om interkommunale selskaper (1999) § 27. Denne bestemmelsen åpner også for at kommunale regnskapsprinsipper kan benyttes, dersom dette er nedfelt i selskapsavtalen. For kommuner og kommunale foretak gjelder kommunale regnskapsregler. Ifølge kommuneloven § 75, kan kommunale foretak med et sterkt forretningsmessig preg pålegges å følge regnskapsloven, i tillegg til eller i stedet for kommunale prinsipper.

Kommunale havner som har havnekapital og som ikke er omfattet av regnskapsloven eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av kommuneloven eller annen lovgivning, skal utarbeide resultatregnskap og årsberetning etter reglene i regnskapsloven, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 47. I prinsippet har derfor alle kommunale havner som har havnekapital regnskapsplikt etter regnskapsloven eller i samsvar med reglene i regnskapsloven.

10.6.2.5 Arealforvaltning etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (2008) er en sektorovergripende lov om arealplanlegging og byggesaksbehandling, og setter rammer for kommunenes arealforvaltning i havnene.

Kommuneplanens arealdel fastsetter hvilke arealformål som gjelder innenfor kommunens grenser, og er ved kommunestyrets vedtak juridisk bindende. Et område kan avsettes til arealformålet «havn», jf. plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 2. Dersom et område er regulert som havneformål, kan det ikke utbygges til andre formål, med mindre det gis dispensasjon til dette, eller området omreguleres til andre formål. Kommunene har som planmyndighet for kommunens område bestemmelsesrett over arealdisponeringen innen kommunens grenser. Planprosessen er ment å sikre medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Før vedtak om omregulering eller dispensasjon fra eksisterende plan kan fattes, skal forslag sendes på høring til berørte interesser, herunder næringsinteresser og statlige sektormyndigheter. I plansaker som gjelder kommu-

nale havner og farvann har Kystverket, som statlig sektormyndighet rett og plikt til å medvirke, og med dette adgang til å reise innsigelse. Kystverket skal ivareta hensynet til kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning, og uttaler seg blant annet i saker som berører sikker ferdsel og fremkommelighet i sjø, havner, beredskap, navigasjonsinnretninger og ankrings-, opplags- og riggområder. Planprosessen skal også sikre nødvendig regional samordning.

Ved uenighet om arealdisponering mellom planmyndighet og statlig sektormyndighet, kan statlig sektormyndighet, her Kystverket, reise innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde», jf. plan- og bygningsloven § 5-4. I de tilfeller kommunene ikke ønsker å ta innsigelsen til følge, skal det foretas mekling mellom partene. Dersom meklingen ikke fører til enighet, skal innsigelsessaken oversendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor også Samferdselsdepartementet gir en uttalelse før Kommunal- og moderniseringsdepartementet fatter endelig vedtak.

Videre gir plan- og bygningsloven departementet adgang til å henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan, når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf. § 6-4. Staten kan også selv utarbeide og vedta slik plan. Den rettslige virkningen av slik statlig plan likestilles med kommunale planer, med mindre annet er fastsatt i den statlige planen. Statlige planer er først og fremst et virkemiddel for å få i gjennom nye, store prosjekter hvor det er ønske om å gjennomføre planprosesser raskt, jf. kriteriene for å identifisere prosjekter aktuelle for statlig plan utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.[12]

Et annet verktøy for å styre arealbruk i plan- og bygningsloven, er regjeringens nasjonale forventninger[13] til regional og kommunal planlegging, som gis hvert fjerde år. Regjeringen kan også utforme statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område,[14] jf. plan- og bygningsloven §§ 6-1 og 6-2.

Videre gir plan- og bygningsloven hjemmel til å bestemme at nærmere angitte deler av arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten etter samtykke fra departementet, dersom nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det.

10.6.2.6 Havne- og farvannsloven – regler for kapitalforvaltning

I tillegg til det generelle rammeverket, er kommunale havner pålagt særskilte regler for forvaltning av havnekapital i gjeldende havne- og farvannslov.

Bestemmelsene om havnekapital kommer til anvendelse uavhengig av hvilken organisasjonsform kommunen velger for havnen.

Kjerneoppgaven til de kommunale havnene er å være sikre og effektive omlastningsterminaler mellom sjø og land. De offentlige havnene har en rolle som nødvendig bindeledd mellom landtransport og sjøtransport. Forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 118) viser til at de kommunale havnene utgjør viktig infrastruktur som dekker lokale, regionale og nasjonale transportbehov, og inngår i nasjonale planleggings- og prioriteringsprosesser, og det uttales videre:

> «Prinsippet om adskilt økonomi 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.»

Det er på denne bakgrunn ansett som sentralt å bevare de viktigste av de kommunale havnenes posisjon i transportnettverket. Dette er bakgrunnen for at det er gitt bestemmelser i havne- og farvannsloven om kommunenes bruk av havnekapital til havnevirksomheten. Videre peker forarbeidene på at løpende inntekter og akkumulerte verdier i havnesektoren er direkte knyttet til brukerbetaling fra skip og andre som benytter infrastrukturen og at dette gjør det rimelig at sjøtransporten som utgangspunkt tilgodeses ved at verdiene målrettes mot havnedrift og havneutvikling.

---

[12] https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan–og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/

[13] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416682/

[14] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig–areal–og-transport-planlegging/id2001539/

Hva inngår i havnekapitalen

Reglene om havnekapital i havne- og farvannsloven (2009) gjelder som hovedregel for de havnene som hadde egen havnekasse da loven trådte i kraft, jf. § 44 andre ledd. Dette betyr i praksis de havner som etter havne- og farvannsloven (1984) hadde egen havnekasse. Kravet etter havne- og farvannsloven (1984) gjaldt bare kommuner som hadde opprettet havnedistrikt ved egen forskrift jf. § 23 fjerde ledd. Opprettelse av havnedistrikt var i utgangspunktet frivillig, men for at kommunene skulle kunne utøve myndighet og kreve inn havneavgifter etter havne- og farvannsloven, måtte det være opprettet havnedistrikt. Per 1. januar 2010 var det opprettet ca. 100 havnedistrikt. Dette omfatter, etter Kystverkets oversikt, 179 kommuner av totalt 277 kystkommuner. Det er dermed i dag omtrent 100 kystkommuner som ikke er bundet av reglene om havnekapital etter gjeldende havne- og farvannslov. Bakgrunnen for at disse kommunene ikke har opprettet havnedistrikt ved egen forskrift, kan sees i sammenheng med trafikkgrunnlaget. Det ble ansett lite hensiktsmessig for kommuner uten kommersiell trafikk av betydning å opprette eget havnedistrikt. Ifølge SSBs havnestatistikk[15], håndterer kommuner uten havnekapital i overkant av 1 prosent av de totale godsmengdene som går over norske havner. Godstrafikken i disse kommunene er i stor grad knyttet til spesifikk næringsvirksomhet og private havneanlegg. Det er bare noen få av kommunene uten havnekapital som håndterer større godsmengder. Fem av kystkommunene uten havnekapital rapporterer over 100 000 tonn i årlig godsomslag, og dette representerer omtrent 83 prosent av godsomslaget for kystkommuner uten havnekapital. De fem største havnene uten havnekapital var i 2016 Kvinnherad, Balsfjord, Sandens, Gáivuotna Kåfjord og Kvam. Sandnes Havn KF er eneste kommunene uten havnekapital som har opprettet et eget kommunalt havneforetak, og som har sammensatt havneaktivitet (bulk, container, ro-ro). Havner som ikke er omfattet av reglene om havnekapital er likevel bundet av de begrensningene som følger av loven for innkreving av anløpsavgift.

Havne- og farvannsloven (2009) § 47 angir hva som inngår i havnekapitalen og dermed hvilken formuesmasse som skal underlegges særskilte regler. Utover formuesmassen som hørte til havnekassen da 2009-loven trådte i kraft, inngår også inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift og anløpsavgift. Havnekapitalen er en dynamisk formuesmasse som endres ved kjøp, salg, makebytte etc. Alle verdier som trer istedenfor den opprinnelige formuesmasse vil fortsette å være en del av havnekapitalen samt alle inntekter og avkastning fra havnekapitalen.

Forvaltning og benyttelse av havnekapitalen

Kommunale eiere av havner skal etter § 47 holde havnekapitalen regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige midler. Som omtalt over, skal det også føres regnskap etter regnskapslovens regler for havnevirksomheten.

Som hovedregel skal havnekapitalen bare benyttes til havneformål, jf. havne- og farvannsloven § 48 første ledd. Havnekapitalen kan ikke «nyttes til andre formål enn havnevirksomhet, herunder drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling» eller til avsetning til «fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet». Med det siste menes ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 183 første spalte) utgifter som kan knyttes til selve havnen eller havneanlegg, eller tjenesten som naturlig ytes i eller i tilknytning til havnen som omlastningsterminal innen gods- eller persontransport. Loven angir unntak fra hovedregelen i § 48 tredje ledd, § 49 og § 50.

Departementet kan etter § 48 tredje ledd samtykke til at havnekapitalen brukes til andre formål enn det som fremgår av første ledd. Det kan ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 90 (2001–2002) ikke gis unntak fra prinsippet om at midler som inngår i havnekapitalen skal forvaltes forsvarlig og holdes regnskapsmessig adskilt fra havnekommunens økonomi. Bestemmelsen åpner imidlertid for at eiendeler og andre midler i havnekapitalen kan investeres i prosjekter og annen virksomhet som ikke direkte gjelder havnevirksomhet, forutsatt at dette også innebærer en økonomisk sett forsvarlig forvaltning av midlene i havnekapitalen. Typiske eksempler i nyere tid er omregulering og omdisponering av havneareal i byområder, der det omdisponerte arealet kan finansiere utvikling av nytt havneområde til erstatning for det opprinnelige. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 90 (2001–2002) s. 2, første spalte, første avsnitt) forutsettes det at deltagelse i slike prosjekter blir organisert på en slik måte at risiko knyttet til engasjementet blir holdt juridisk adskilt fra havnevirksomheten. Videre legges det til grunn at de verdier og den avkastning som knytter seg til investering av opprinnelige havnemidler i prosjekter uten havneformål fortsatt skal inngå i havnekapitalen. Det

[15] SSBs regnskapsrapportering til Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA)

siste innebærer at også midler som er investert i annen virksomhet enn havn, vil høre til havnekapitalen fremover, med de begrensninger loven setter for fremtidig forvaltning for eier og for den som drifter havnen. Den kommunale eieren kan med andre ord ikke frigjøre midlene for andre formål enn havn. Departementets tillatelse kan gis «i særlige tilfeller» og er ment som en snever unntaksregel. Departementet har mottatt et fåtall søknader etter § 48 tredje ledd om tillatelse til å bruke deler av havnekapital til andre formål enn havnevirksomhet. Departementet har godkjent to slike søknader som gjelder videreutvikling og salg av eiendommer som er vurdert som overflødig som havneareal.

Havne- og farvannsloven § 49 regulerer utbytteadgangen når kommunene har investert havnekapital i samarbeidsselskap for havnevirksomhet, jf. havne- og farvannsloven § 45 andre ledd, som er organisert som AS, ASA eller IKS. I slike tilfeller kan utdeling av utbytte og annen anvendelse av selskapets midler ikke foretas før etter at det er foretatt nødvendige avsetninger til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomheten.

For havnevirksomhet organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap, gjelder de alminnelige selskapsrettslige begrensninger for utdeling av overskudd fra selskapet, og havne- og farvannslovens krav etter § 49 kommer i tillegg til de alminnelige selskapsrettslige regler.

Kommunens andel av et eventuelt utbytte i havnesamarbeidet er en del av kommunens havnekapital, jf. § 47 siste ledd, og den kan etter § 48 første ledd dermed kun nyttes til havnevirksomhet, jf. ovenfor. Heller ikke ved organisering av havnevirksomheten i interkommunalt selskap eller aksjeselskap kan den kommunale eieren hente ut midler til bruk for andre formål enn havn, selv om det ikke skulle være noe til hinder for det av hensyn til havnevirksomheten.

Hjemmelen i § 49 første ledd til å gi forskrift om regler for bruk av utbytte til annet formål enn havnevirksomhet, er ikke benyttet.

Fritak fra reglene om bruk av havnekapital

Intensjonen med gjeldende lov var ikke at alle kommuner som hadde havnekasse etter 1984-loven skulle underlegges de nye reglene om havnekapital. Det vises til forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 118), hvor det fremgår at systemet med skjerming av havnekasse ikke betyr at alle kommuner som hadde havnekasse etter 1984-loven bør underlegges de nye reglene om havnekapitalen. Videre fremgår det av forarbeidende (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 126, andre spalte), at

> «[d]epartementet 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.»

Dette er bakgrunnen for havne- og farvannsloven § 50, som regulerer adgangen til å søke om fritak fra reglene om bruk av havnekapital. Et fritak vil innebære at kommunen kan benytte havnekapitalens midler til andre formål. En viktig begrensning er at adgangen ikke gjelder for havner som er trafikknutepunkt med vesentlig betydning utenfor kommunen. For alle andre havner har departementet en skjønnsmessig myndighet til å vurdere om det skal gis fritak, eventuelt på fastsatte vilkår. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på transporthensyn samt sannsynlige nærings- og miljømessige konsekvenser av å gi fritak. Ifølge lovens forarbeider kan det også legges vekt på overordnende samfunnsmessige hensyn.

Departementet har kun fått og innvilget to slike søknader. Den styrte tilpasningen av infrastrukturen som var tiltenkt gjennom bruk av havne- og farvannsloven § 50 har dermed ikke fungert etter intensjonen. Årsaken til dette er ikke dokumentert, men i arbeidsgrupperapporten (2015) fremgår det at den restriktive utformingen av bestemmelsen kan ha betydning for at få havner har søkt om fritak.

10.6.3 EØS-rett og nordisk rett

10.6.3.1 Innledning

Norge er det eneste landet i Norden som i dag har særskilte havnekapitalregler. Når en ser på reguleringen i de øvrige nordiske land, må erfaringer fra disse landene ses i sammenheng med politiske prioriteringer og nasjonale hensyn i de ulike nasjonene. For eksempel kan topografi, lokalisering av naturressurser, bosettingsmønster og distriktspolitiske perspektiver være avgjørende for utforming av regelverk.

10.6.3.2 Regulering av kapital

Sverige

Svensk rett har ingen særlige regler om organisering av havner. Organiseringen reguleres av *kommunallagen (1991:900)* og den alminnelige selskapslovgivningen. Havnevirksomheten finansieres av inntekter fra kundene, herunder avgifter fra fartøy som anløper eller seiler gjennom havnens sjøområde. Det er ingen særregler om skjerming av kapitalen.

Danmark

I Danmark reguleres havnene i lov om havne[16], som trådte i kraft 11. mars 2009 og ble revidert 27. mars 2012. Loven er en rammelov, som blant annet regulerer organiseringen av havnene, og hvilke aktiviteter havnene kan gjennomføre. Havnene kan etter loven organiseres som statshavn, kommunal havn, kommunal selvstyrehavn, som helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskaper eller som private havner. En havns driftsområder og aktiviteter er bestemt av havnenes valg av organisasjonsform. Jo mer konkurranseorientert organisasjonsform havnen har valgt, jo større forretningsmessige frihetsgrad har havnen. Eksempelvis er kommunale havner avskåret fra å utøve kommersielle aktiviteter. Kommunale selvstyrehavner og helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskapshavner er forpliktet til først å legge ut slik aktivitet på anbud. Motsatt presiseres det i loven at den ikke begrenser private havners adgang til å drive virksomhet.

Det fremgår av havneloven § 6 stk. 2 at havnearealene «skal prioriteres anvendt til erhversmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport, eller til andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed, inden for rammerne af den valgte organisationsform. Såfremt arealerne ikke kan udlejes til disse aktiviteter, kan havnen udleje arealerne til andre formål». Videre fremgår det av § 6a at «[u]døvelse af aktiviteter og erhvervelse af arealer skal udskilles i et selvstændigt skattepligtigt selskab med begrænset ansvar, som drives på markedsvilkår og i overensstemmelse med selskabslovens bestemmelser».

Havnevirksomheten finansieres av inntekter fra kundene, herunder avgifter fra fartøy. Det er ingen særregler om skjerming av kapitalen utover forutsatt bruk av arealene til virksomhet som «understøtter søtransport».

Finland

Finland opphevet den 19. desember 2014 tidligere lov om private allmenne havner og lov om kommunale havneordninger og trafikkavgifter, og det er nå ingen særlovgivning om havner i Finland. Havnene drives dermed under samme forutsetning som private selskaper, og alle større havner er nå organisert som aksjeselskap.

Selv om havnene er aksjeselskap, foreligger det visse begrensninger knyttet til eierforhold. Det gjelder en generell plikt for kommunene til å skille kommunal næringsvirksomhet som utøves i konkurranse med andre i markedet ut i separate selskaper. Hva som inngår i havneområde er fastsatt i kart.[17]

Island

På Island reguleres havnene av den islandske havneloven fra 2003. Det er totalt 70 havner på Island som drives av 35 «havnefond» («harbour funds»). Av hensyn til mest mulig effektiv bruk av havnefondene, er alle havnene kategorisert på bakgrunn av behovene de dekker og mulighetene for vekst. Havnene er kategoriserte som fiskerihavner, godshavner, fergehavner, industrihavner og/eller fritidsbåthavner. Det følger av havneloven at havnene skal ha et styre som blant annet skal ansette havnesjef. Dette gjøres for å sikre havnens uavhengighet. Havnene skal videre drives på markedsmessige vilkår i konkurranse med andre. Den islandske havneloven er videre den juridiske rammen for finansiell støtte til havnene. Det kan gis statlig støtte til bestemte typer prosjekter fra et eget statlig havnefond. Gjennom dette fondet finansierer staten prosjekter i tråd med sin transportpolitikk. Det er kun havner som ikke har tilstrekkelige inntekter til å dekke alle kostnader som kan søke om slik støtte, og havnene må ha uttømt alle inntektsmuligheter før de kan søke.

10.6.3.3 Arealplanlegging

Alle de nordiske landene har de siste årene arbeidet med revisjon av sin planlovgivning. Bestemmelsene om kommunal planlegging i Norden bygger alle på noen felles grunnprinsipper, som at tidlig avklaring av nasjonale interesser, lokal medvirkning og kommunal beslutningsrett vektlegges. Forholdet mellom privat og offentlig planlegging er noe forskjellig løst, og det er bare Norge som

[16] https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141663

[17] http://www.portofrauma.com/sites/default/files/satama-alue.pdf

opererer med begrepet «private planforslag». Graden av juridisk binding på de ulike plannivåene er også noe forskjellig.

10.6.3.4 EU-rett

I juli 2017 besluttet EU-kommisjonen at Belgia og Frankrike må fjerne det någjeldende skattefritaket for havner.[18] Dette innebærer at innen 1. januar 2018 må Belgia og Frankrike endre regelverket slik at inntekter fra havner skattlegges på alminnelige vilkår.

Kommisjonens vurdering er at skattefritaket gir belgiske og franske havner en selektiv fordel som bryter EUs statsstøtteregelverk. Dette fordi skatt havnene sparer kan benyttes til å finansiere aktivitet eller subsidiere priser, og dermed påvirke konkurransen.

Fjerning av skattefritak innebærer ikke at havner ikke kan motta statsstøtte. Offentlig støtte kan fortsatt gis i tråd med EUs statsstøtteregler. Av særlig interesse påpekes det at Kommisjonen i mai 2017 innlemmet havner i gruppeunntaket (GBER)[19]. Dette innebærer at det kan gis offentlig støtte til havneinfrastruktur på fastsatte vilkår uten krav til notifisering og forhåndsgodkjenning av ESA.

Havneforordningen, som ble vedtatt i februar 2017 og trer i kraft i mars 2019, fastsetter et rammeverk for levering av havnetjenester og gir felles regler om finansiell transparens for havner, se nærmere i kapittel 4.3.2.1.

Forordningen inneholder bestemmelser om at de finansielle forhold mellom offentlige myndigheter og havn som mottar offentlige midler skal fremgå på en gjennomsiktig måte i havnens regnskap. Videre stilles det krav til at vederlag for havnetjenester og vederlag for bruk av infrastruktur skal være transparente og identifiserbare.

Forordningen innebærer dermed krav til at havneregnskapene tydelig skal identifisere eventuelle offentlige tilskudd samt vederlag for havnetjenester og infrastruktur.

10.6.4 Havnenes økonomiske situasjon

Havnenes økonomiske situasjon varierer etter en rekke ulike faktorer som trafikkgrunnlag, geografisk beliggenhet, tilgjengelig areal, samt drifts- og kapitalkostnader knyttet til nødvendige anleggsmidler.

Havnenes inntekter stammer fra brukerne og utleie av eiendom. Det finnes imidlertid ikke en fullstendig oversikt som viser totaliteten i hvordan inntektsgrunnlaget fordeler seg nasjonalt. NTP Godsanalyse (NTP Godsanalyse (2015) s. 148–149)) viser at en andel av inntektsgrunnlaget for kommunale havner er knyttet til utleie av eiendom som ikke direkte kan henføres til brukerbetalingen. Det er imidlertid ikke vurdert hvorvidt det er brukerbetalingen og forvaltningen av havnekapitalen som har bidratt til at havneeiendommene har blitt mer attraktive eiendommer og dermed gitt økte eiendomsinntekter i havnene. En analyse av den historiske oppbyggingen av havnekapitalen er heller ikke tilgjengelig.

En viktig del av havnekapitalen er verdien av havnearealet, det vil si den eiendommen som inngår i havneområdet. Vista Analyse vurderte i 2014 tomteverdien av arealene i havner i Oslofjorden, Bergen, Trondheim og Stavanger (Vista Analyse (2014)). Beregningen skilte mellom verdien til boligformål og næringsformål. I analysen ble samfunnsøkonomisk relevant alternativverdi beregnet, det vil si forventet tomteverdi til bolig eller næringsformål. Resultatene tydet på at havnene sitter på meget ulike havnekapitalverdier, se tabell 10.1. For eksempel disponerer Moss havn 100 dekar areal med en anslått alternativverdi på 331 millioner kroner, mens nærliggende Oslo havn disponerer 1224 dekar areal med en anslått alternativverdi på 19 milliarder kroner, nesten 60 ganger så mye som Moss. Alle de undersøkte havnene var bundet av havnekapitalreglene.[20]

Regnskapsopplysninger fra SSB/KOSTRA[21] gir grunn til å anse den økonomiske situasjonen i de kommunalt eide havnene som solid. Tallene viser at stort sett alle de største havnene går med overskudd hvert år og har positive årsresultat. Tall fra rapporterte balanseregnskap viser store forskjeller i bokførte eiendeler. Oslo er klart størst med drøyt 5 milliarder kroner i 2015. Kristiansand, Bergen og omland og Tromsø følger som de øvrige havnene med rapporterte eiendeler på over 1 milliard kroner. Regnskapene viser at flere av havnene har bokført egenkapital som overstiger 90 prosent av eiendelene. Eksempelvis gjelder dette Sandnes, Trondheim og Molde.

---

[18] SA.38930 (Belgia) SA.38398 (Frankrike)

[19] Kommisjonsforordning Nr. 1084/2017

[20] Stillingen til Borg og Grenland noe uklar

[21] Gjennomgang av havnekapitalsituasjonen i havnene basert på KOSTRA-data, Kystverket 2017

Tabell 10.1 Forventet tomteverdi av havnearealer brukt til henholdsvis bolig- og næringsformål. Millioner kroner

Havner	Areal, dekar	Boligformål			Næringsformål		
		10 prosent	Forventningsverdi	90 prosent	10 prosent	Forventningsverdi	90 prosent
Borg havn	525	791	1.200	1.720	244	270	302
Moss havn	100	218	331	473	65	72	81
Oslo havn	1.224	6.300	19.000	35.000	1.940	2.150	2.400
Drammen havn	490	985	1.500	2.140	375	416	464
Larvik havn	325	436	664	948	272	301	336
Grenland havn	373	425	647	923	273	302	337
Kristiansand havn	422	1.240	1.890	2.700	1.010	1.120	1.250
Stavanger havn	25	82	162	261	40	44	49
Risavika havn	418	1.370	2.700	4.360	664	735	820
Bergen havn	340	840	1.450	2.200	245	272	303
Trondheim havn	750	2.230	4.310	6.890	1.190	1.320	1.470

Kilde: Vista Analyse (2014)

10.6.5 Kommunenes eierskap

Kommunene har som eiere av havnene det øverste ansvaret for og styringen med forvaltning og utvikling av havnevirksomheten. Som planmyndighet avgjør kommunen hvor havneområdene i kommunen skal være, herunder eventuelt behov for å endre reguleringsplanens havneformål for slike områder for å ivareta kommunens behov.

Kommunens styring og forvaltning av havnevirksomheten følger det organisatoriske rammeverket som er valgt for havnevirksomheten.

Er havnevirksomheten organisert som en del av kommunen som juridisk person, enten som kommunal etat eller kommunalt foretak, vil det være kommunestyret som er virksomhetens øverste organ. Styringen og forvaltningen av virksomheten skjer da etter kommunelovens alminnelige regler eller de særlige reglene som gjelder for kommunalt foretak i kommunelovens kapittel 11.

Det er kommunen som sådan som vil pådra seg rettigheter og hefte for havnens forpliktelser. For et kommunalt foretak vil rekkevidden av styrets beslutningskompetanse avhenge av de budsjettrammer og budsjettfullmakter som er gitt i kommunens budsjett, i tillegg til eventuelle generelle eller individuelle instrukser som er gitt av kommunestyret.

Er virksomheten organisert som et selvstendig rettssubjekt, enten som et interkommunalt selskap eller som et aksjeselskap, er rettigheter og plikter lagt til selskapet selv, og kommunen vil måtte utøve sin eierrolle gjennom organisasjonens eierorgan. I et aksjeselskap er dette generalforsamlingen, i et interkommunalt selskap representantskapet.

Virksomhetens øverste organ vil normalt velge styret, og har alminnelig instruksjonsmyndighet over styret så langt ikke gjeldende lovverk tilsier noe annet. Gjennom virksomhetens øverste organ, bestemmer følgelig den kommunale eieren sammensetningen i styret og står også fritt til å skifte ut styret.

Uavhengig av organisasjonsform hører det naturlig til utøvelsen av eierrollen å gjøre seg kjent med virksomhetens strategiske planer, og å ta beslutning i saker av stor betydning for virksomheten.

Styret vil på sin side ha ansvaret for at havnen drives og utvikler seg i tråd med valgte strategi. Det vil være styrets oppgave å overvåke at havnen driftes i samsvar med virksomhetens formål, selskapsavtale/vedtekter, gjeldende budsjett og fastsatte vedtak/retningslinjer fra eieren.

I et aksjeselskap og et interkommunalt selskap vil det påhvile styremedlemmene et personlig sty-

reansvar for tap som de forsettlig eller uaktsomt påfører andre eller medvirker til.

10.6.6 Innspill til utvalget

Utvalget har under arbeidet mottatt følgende innspill om havnekapitalreglenes betydning:

Norske havner og KS Bedrift Havn:

> «Havneutvikling og havnedrift er kapitalintensivt. For å kunne utføre samfunnsoppdraget er det viktig at havnene har et godt økonomisk handlingsrom. Nåværende lovgivning gir en helt nødvendig skjerming av havnekapitalen, og skulle det vise seg at det norske systemet er i strid med EØS-retten, er det viktig at kapitalbehovet blir ivaretatt på annen måte.»

Norges Rederiforbund, Kystrederiene og NHO Sjøfart:

> «Gjeldende havnekapitalregler sikrer et godt utbygd havnenettverk og opprettholdelse av viktige havnearealer, og reduserer kommunens incentiver og mulighet til å bygge ned tjenestetilbudet eller øke havnekostnader. Dette er avgjørende for en konkurransedyktig sjøfart.»

Kystrederiene og NHO Sjøfart:

> «Havnekapitalen i den enkelte havn er bygget opp over mange år, blant annet gjennom (…) brukerbetalingen. Frigivelse av havnekapitalen vil svekke den langsiktige utviklingen av havnene og vil kunne bidra til økte avgifter og vederlag i havn.»

NHO Logistikk og Transport:

> «For å kunne få økt godstransport på sjø må havnene som alle andre transportnæringer effektiviseres og utvikles, noe som medfører økte kostnader til investeringer. Det synes da uheldig at den brukerfinansierte havnekapitalen i tillegg skal kunne benyttes til andre kommunale oppgaver ved at eierne tar ut utbytte.»

KS Storbynettverk:[22]

> «De kommunale havnene, inkludert havnekapital, er en del av fellesskapets ressurser. Dagens rigide regler for anvendelse av havnekapitalen gir etter storbynettverkets oppfatning ikke gode nok insentiver til effektiv drift i havnene, riktig ressursallokering og lønnsomme investeringer. Den historiske begrunnelsen bak å verne denne kapitalen som har sitt grunnlag i at avgifter og vederlag betalt fra skip bør gå til næringen, kan ikke begrunne at det lokale selvstyre ikke skal få rå over betydelige midler som skyldes økning i bolig- og eiendomspriser. Dette er etter vårt syn å anse som tilfeldige gevinster for havnekassen som ikke er knyttet til havnevirksomhet, og bør etter Storbynettverkets syn underlegges ordinære politiske prosesser slik at det er opp til det lokale selvstyre hvordan midlene skal komme fellesskapet til gode.»

10.6.7 Utvalgets vurderinger

10.6.7.1 Innledning

Sjøtransport og havner har en viktig rolle i et nasjonalt helhetlig transportnett. Havnevirksomheten må reguleres slik at de overordnende hensynene til miljøvennlig og effektiv transport på sjø ivaretas, sammen med andre generelle rammer og hensyn. I det følgende gir utvalget en vurdering av hvilken betydning slike generelle rammer og hensyn kan ha for regler om forvaltning av kapitalen i de kommunale havnene.

10.6.7.2 Generelle rammer og hensyn

Havnenes betydning

Utvalget anser at norske havner har to viktige samfunnsroller: de skal bidra til god og kostnadseffektiv logistikk for næringslivet og til økt godstransport på sjø.

Den politiske målsettingen om økt sjøtransport er fortsatt gjeldende jf. Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33 (2016–2017)). For næringslivets konkurranseevne, verdiskapning og sysselsetting, er det av vesentlig betydning at det eksisterer et godt utbygd og effektivt transportnettvek. Sjøtransport og havner utgjør et bærende element i et slikt transportsystem. Det er en stadig vekst i veitrafikken og i deler av transportnettverket er det kapasitetsproblemer, noe som skaper forsinkelser og økte kostnader for næringslivet og for privatpersoner. Havner og sjøtransport har i den sammenheng en viktig rolle i et helhetlig transportnett med effektive transportkorridorer mellom produksjonssted og markeder.

[22] KS Storbynettverk representerer følgende 7 byer; Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger, Bærum, Kristiansand og Tromsø.

I tillegg er havnenes influensområde ofte større enn eierkommunens grenser. Havner har derfor ofte betydning ut over egen kommune med hensyn til næringsutvikling og redusert transport på fylkes- og riksveier. Sjøveien har god kapasitet både sommer og vinter, og Norges åpne økonomi krever gode logistikkløsninger både innenriks og mellom Norge og våre handelspartnere. Et velfungerende transportsystem har stor betydning for levestandard og for utvikling av samfunnet.

Flere ringvirkningsanalyser viser også at havnene har en betydelig sysselsettingseffekt og at aktivitetene i havnene gir store skatteinntekter til eierkommunene. Utvalget viser til en rapport utarbeidet av Menon for KS Bedrift, hvor det fremgår at godt fungerende havner er en forutsetning for aktivitet og vekst i viktige næringer som reiseliv, maritim virksomhet, olje og gass, fiskeri og havbruk, og at det fra et kommunalt perspektiv er viktig å legge til rette for fungerende havner (Menon 2012). Kommunene kan dermed selv ha sterke interesser i å opprettholde og styrke havner som er viktige for kommunens næringsliv, innbyggere og kommunens inntektsgrunnlag.

For å nå den politiske målsettingen om styrket sjøtransport, er det av sentral betydning at havnene utvikler seg til effektive omlastingsterminaler, og at de styrker sin posisjon som knutepunkt i logistikkjeden. Dette vil kunne gi reduserte transportkostnader for næringslivet, ha positiv miljøeffekt og lette kapasitetsproblemene i deler av veinettet.

God forvaltning av havnenes økonomi er viktig for å gi havnenes eiere nødvendig spillerom for å kunne følge med på den teknologiske utviklingen, slik at havnenes oppgaver og infrastruktur kan følge utviklingen.

Kommunalt selvstyre

Prinsippet om det kommunale selvstyret ble innført ved formannskapsloven allerede i 1837 og er i de senere år styrket. Ved ratifiseringen av Europarådets charter om lokalt selvstyre 26. mai 1989 forpliktet Norge seg til å grunnlovfeste prinsippet om lokalt selvstyre. Det følger av Charteret artikkel 2 at «[p]rinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnloven hvor dette lar seg gjennomføre.» Dette førte til en endring av Grunnloven i 2016 ved et nytt andre ledd i § 49, der det blant annet heter at «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer».

Prinsippet om å styrke det kommunale selvstyret har vært førende i arbeidet med ny kommunelov (NOU 2014: 4), og kommunelovutvalget har vurdert om gjeldende kommunelov legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet. Disse føringene får også betydning for vurdering av sektorlover som setter begrensninger på kommunenes handlefrihet.

Havnekapitalreglene legger begrensning på kommunens økonomiske handlefrihet ved at det i dag i praksis er et utbytteforbud for kommunen som havneeier, og hinder mot å kunne disponere havnekapital til andre formål enn havn. Dette legger strenge rammer for både økonomiforvaltningen i havnene og for arealdisponering i utbyggingsrelevante sjønære områder. Denne begrensingen er ikke i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre.

Begrensningen i kommunens tilgang til og styring over egen kapital kan også være betenkelig av hensyn til kommunens egen økonomiforvaltning dersom havnen er en del av kommunens juridiske person, og kommunen dermed er direkte ansvarlig for havnens forpliktelser.

Hensynet til det kommunale selvstyret og kommuners kontroll over egen økonomi tilsier at lovbestemte begrensninger i kommuners økonomiske handlefrihet over havner krever en særskilt begrunnelse. Ettersom slike regler vanskelig kan begrunnes i hensyn til kommunen selv, må begrunnelsen finnes i overordnede nasjonale hensyn.

Medlemmet Bjørnflaten mener at beskrivelsen av de begrensninger som kommunene har til fritt å disponere havnekapitalreglene er i strid med prinsippet om kommunalt selvstyre, er misvisende. Havnekapitalen er ikke kommunens egne frie midler, men består av kapital som i stor utstrekning er bygget opp gjennom bl.a. avgifter fra brukerne. Det kommunale selvstyret er beskrevet på følgende møte i Eckhoff & Smith (2010) s. 105:

> «[o]gså kommunene utgjør i en viss forstand en del av statsapparatet. De er opprettet og har fått myndighet gjennom lov, deres frihet til å styre seg selv er begrenset ved at de er pålagt en rekke oppgaver og er undergitt statskontroll – til dels i former som ikke er lett å forlike med tanken om *selvstyre* (autonomi).»

Samme mindretall mener derfor at det forhold at de er underlagt begrensninger også med hensyn til disponering av havnekapitalen, derfor ikke er i strid med prinsippet om kommunalt selvstyre, men er kun et eksempel av mange på de begrensninger som gjelder for kommunenes virksomhet.

Statsstøtteregelverket

Utvalget skal i henhold til mandatets pkt. 3.4 sikre at regelverket er i tråd med de generelle rammevilkårene for kommunal næringsvirksomhet. En særlig problemstilling er om dagens regler om havnekapital er i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Spørsmålet er om bestemmelsene om forvaltningen av havnekapitalen, samt begrensningene på utbytte innebærer at havnevirksomheten har fordeler som den ikke ville hatt under normale markedsforhold.

Utvalget har innhentet en utredning av prof. dr. juris Erling Hjelmeng, som har vurdert om en videreføring av havne- og farvannslovens regulering av havnekapital i kommunale havner vil være forenelig med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Utvalget har i tillegg mottatt ytterligere to utredninger, fra advokat Per Andreas Bjørgan og advokat Espen Bakken, som vurderer de samme problemstillingene.

De eventuelle statsstøtterettslige utfordringene er knyttet til manglende adgang for den kommunale eier til å ta ut utbytte fra havnevirksomheten. Som det fremgår av nedenstående avsnitt, foreslår utvalgets flertall en oppmykning av adgangen til å ta utbytte fra havnekapitalen. Utvalgets flertall legger til grunn at regelverket, med denne oppmykningen, ikke vil være i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det har derfor ikke vært nødvendig å vurdere nærmere eller ta stilling til om dagens regelverk er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

10.6.7.3 Samfunnsøkonomisk vurdering av dagens kapitalbeskyttelse

Utvalget skal ifølge mandatet pkt. 3.4 utforme bestemmelsene slik at de legger til rette for markedsorienterte havner. Regelverket skal videre legge til rette for at havnekapitalen og havnevirksomheten forvaltes på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Dette skal ivaretas i tillegg til at reglene skal bidra til å opprettholde og styrke det høye sjøsikkerhetsnivået og tilrettelegge for godstransport på sjø, jf. mandatets pkt. 1.

Samfunnsøkonomisk teori

I et samfunnsøkonomisk perspektiv må det skilles mellom økonomiske effekter for private aktører og samfunnet som helhet. En investering vil normalt gi en avkastning til investor. I tillegg kan det være effekter som investor ikke tar hensyn til i sine beslutninger, men som har betydning for samfunnet. Sistnevnte kan eksempelvis være eksterne kostnader, som forurensning knyttet til produksjon. I et perfekt frikonkurransemarked, uten eksterne kostnader eller andre markedsfeil, vil en investeringsportefølje som maksimerer avkastningen være den mest samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Havnekapital kan, ifølge gjeldende lov, ikke benyttes til andre formål enn havnevirksomhet. Havnekapitalen skjermes altså fra å konkurrere med andre formål. Et viktig spørsmål er om slik regulering fremmer målet om effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av havnene. Den økonomiske konsekvensen av å skjerme havnekapitalen er at den marginale avkastningen av å investere i havneformål blir lavere enn ellers i samfunnet, for eksempel ved at det overinvesteres i havneinfrastruktur, og at havneinvesteringer kommer i stedet for andre investeringsprosjekter som ville ha gitt en høyere avkastning. I utgangspunktet er dermed en begrensning på hva kapitalen i havnene kan investeres i, ut fra økonomisk teori, ikke den mest effektive eller samfunnsøkonomisk mest lønnsomme løsningen. Spørsmålet er om det likevel foreligger relevante samfunnsmessige hensyn som kan begrunne behov for beskyttelse av havnekapital.

Nasjonale hensyn

Havnene er viktige for å oppnå den nasjonale målsettingen om økt godstransport på sjø, og god og kostnadseffektiv logistikk for næringslivet.

Transportaktivitet påfører samfunnet kostnader i form av blant annet ulykker, støy, kø, lokal luftforurensning, klimagassutslipp og slitasje på infrastruktur. Godstransport på sjø og bane har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn på vei, jf. rapport fra Vista Analyse og fra Transportøkonomisk institutt om marginale eksterne kostnader fra henholdsvis transport av gods på sjø og bane og ved veitrafikk (Magnussen m.fl. (2015) og Thune-Larsen m.fl. (2014)). Nytteverdien for samfunnet er lik besparelsen i ikke-internaliserte eksterne kostnader som følge av å flytte godstransport fra vei til sjø. Det vises også til Rødseth m.fl. (2017) om marginale eksterne kostnader ved havnedrift. Denne rapporten viser at det er vesentlige eksterne kostnader knyttet til å håndtere gods i havn. Likevel konkluderes det med at selv om også disse kostnadene medregnes, er sjøtransporten mer miljøvennlig enn andre transportmidler.

Det er derfor viktig å tilrettelegge for en konkurransedyktig sjøtransport. Avgjørende for dette er langsiktighet og forutsigbarhet i sjøtransportens infrastruktur. Havnene må utvikle seg til effektive omlastningsterminaler og styrke sin posisjon som knutepunkt i logistikkjeden. Havnenes rammebetingelser er dermed viktig for å fremme de nasjonale målsettingene om økt sjøtransport på sjø.

I henhold til NTP Godsanalyse (2015), tyder tilgjengelig statistikk på at veitransport vinner markedsandeler i transportmarkedet. Ifølge analysen skyldes dette primært endringer i sammensetningen av varegrupper i det totale transportmarkedet og endringer i geografisk handelsmønster, men også sekundært at veitransport er svært rask til å respondere på endringer i dette. De forskjellige transportformenes muligheter til å vinne nye markedsandeler bestemmes derfor i betydelig grad av hvordan de presterer økonomisk og kvalitetsmessig, i forhold til hverandre og spesielt i forhold til veitransport. Det er grunn til å vente fortsatt sterk konkurransekraft fra lastebil fremover.

Dersom sjøtransport skal kunne konkurrere mot veitransporten, stilles det høye krav både til havnenes beliggenhet, tjenestetilbud og priser. Det fremgår av rapport utarbeidet av Oslo Economics (2015) at deler av godsmengden er mer utsatt for konkurranse fra andre transportformer enn andre typer varer. Innenfor segmentet bulktransport er sjøtransport den foretrukne transportformen. Konkurransepresset fra veitransport er langt sterkere innenfor håndtering av stykkgods, herunder containere, og det er først og fremst innenfor dette markedet det ligger et potensiale for vekst i sjøtransporten og miljømessige besparelser. For stykkgods-vareeierne er det særlig to elementer som er viktige ved avgjørelse av om sjøtransport skal prioriteres fremfor andre transportformer: samlet prisnivå for sjøtransport sammenlignet med veitransport og hvor effektiv og velfungerende sjøtransporten anses å være. I dette bildet har havnen innflytelse på egne priser og hvilke fasiliteter havnen kan tilby.

I tiden før NTP Godsanalyse (2015) er det utvalgets oppfatning at havnepolitikken bygget på et syn om at godskonsentrasjon og spesialisering gav stordriftsfordeler, lavere enhetskostnader og en mer konkurransedyktig sjøtransport. Med NTP Godsanalyse ble synet på at godskonsentrasjon styrker sjøtransportens konkurransekraft nyansert. Det følger av NTP Godsanalyse (2015) at en desentralisert havnestruktur gir bedre tilbud til næringslivet og bidrar til redusert veitransport og reduserte utslipp. Det kommer av at stordriftsfordelene ved å samle godset i større og færre terminaler er mindre enn økningen i transportkostnader ved at distribusjonsavstandene blir lengre. Det fremgår videre av Nasjonal transportplan (Meld. St. 33 (2016–2017)) at en fortsatt desentralisert terminalstruktur på sjø er viktig for et høyt volum av godstransport og for å bidra til å styrke godstransport på sjø sin konkurranseevne i forhold til vei.

Dersom samfunnsmålet om godsoverføring skal oppnås, betinger dette en bevisst tilrettelegging for sjø- og banetransport for at disse transportformene skal kunne bedre sine tilbud i minst like høy grad som vei. Utvalget legger til grunn at en desentralisert havnestruktur med effektive havner gir bedre markedsdekning og dermed en mer konkurransedyktig sjøtransport.

Hensyn til kommunenes økonomiforvaltning

Hensyn til kommunenes egen økonomi- og ressursforvaltning tilsier at det ikke er behov for en særskilt regulering av havnekapitalen. Utvalget ser som nevnt i kapittel 10.6.7.2 ikke behov for å begrense kommunenes frihet til selv å vurdere sin økonomiske risikoeksponering. Tvert imot, kan det stilles spørsmål om særlige regler om beskyttelse av havnekapital mot eiers disposisjonsrett legger uheldige føringer for kommunenes forvaltning av egen økonomi. Utvalget ser dermed ikke behov for særskilt lovregulering av økonomiforvaltningen av hensyn til kommunen, og mener at det må være opp til kommunene selv å vurdere behovet for å begrense det økonomiske ansvaret for virksomheten.

Eventuelle begrensninger på kommunenes økonomiske handlefrihet for havnevirksomheten må dermed begrunnes i nasjonale eller regionale hensyn, eller av hensyn til brukerne av havnen.

Utvalget vil her legge til at til tross for havnekapitalreglene, har kommunene likevel påvirkning på havnenes virksomhet gjennom sin reguleringsmyndighet og sitt eierskap, så lenge kapitalen benyttes til havneformål.

Særlig om hensyn til brukerne

Det kan vurderes om det er særlige hensyn direkte relatert til brukerne av havnen som kan begrunne skjerming av havnekapitalen.

Havneinfrastrukturen er i stor grad finansiert gjennom brukerbetaling og havnenes forvaltning av opparbeidet kapital. I motsetning til finansiering av infrastrukturen på vei og bane, er sjøtrans-

porten i stor grad selvfinansierende. Det vises her til forarbeidene til gjeldende havne- og farvannslov, hvor det fremgår at deler av begrunnelsen for å skjerme havnekassen var at havnenes inntekter og akkumulerte verdier var knyttet til brukerbetaling og at det dermed var rimelig at verdiene ble målrettet mot havnedrift og havneutviklingen (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 118).

I utgangspunktet kan imidlertid ikke *flertallet* se at brukerbetaling i seg selv gir brukerne innen denne sektoren et større krav på skjermet kapital enn andre sektorer, med mindre slik skjerming skulle være nødvendig av hensyn til effektive havner eller et hensiktsmessig prisnivå, noe som vurderes nærmere nedenfor.

Utvalgsmedlemmet Bjørnflaten viser til at i motsetning til situasjonen for bane og dels for vei, er driften av havnene i betydelig grad finansiert av transportkjøperne og rederiene gjennom brukerbetaling i form av avgifter, gebyrer og vederlag. Som fremhevet i forarbeidene til dagens lov gir ikke dette brukerne et rettskrav, men «det er rimelig at sjøtransport som utgangspunkt tilgodeses ved at verdiene målrettes mot havnedrift og havneutvikling». Havnene utgjør en viktig del av infrastrukturen, og har både en lokal, regional og nasjonal funksjon i å fremme sjøtransporten. Havnekapitalen i den enkelte havn er bygget opp over mange år, blant annet gjennom denne brukerbetalingen, og den skal gjøre havnene i stand til å møte fremtidige behov for infrastruktur og investeringer. Dette utvalgsmedlemmet mener derfor at også hensynet til brukerne, og det faktum at løpende inntekter og akkumulerte verdier i havnesektoren er knyttet direkte til brukerbetaling, tilsier behov for vern av havnekapitalen.

Oppsummering

Etter utvalgets syn kan havnenes viktige rolle i det nasjonale og regionale transportsystem, herunder det overordnede målet om å legge til rette for en økt sjøtransport, tilsi behov for særlige virkemidler for å sikre havner et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten. Det vises til havnenes oppgaver for å sikre en god og kostnadseffektiv logistikk for næringslivet. Godstransport på sjø og bane har i dag lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn på vei, og tilrettelegging for godsoverføring fra vei til sjø er en politisk målsetting. For å nå denne målsettingen må sjøtransportens konkurranseevne mot veitransport styrkes. Dette innebærer blant annet rammevilkår som sikrer en desentralisert havnestruktur med effektive havner med et konkurransedyktig prisnivå. I denne sammenheng er det som nevnt viktig å sikre et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten.

10.6.7.4 Statlige støtteordninger som virkemiddel

I en vurdering av hvilke virkemidler som både kan bidra til å sikre havnenes virksomhet, og samtidig ivareta andre samfunnsmessige hensyn, jf. over, skal det i det følgende først vurderes om statlige støtteordninger i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre havnene nødvendige rammevilkår som styrker sjøtransportens konkurranseevne.

Flere statlige tilskuddsordninger bidrar til å styrke sjøtransporten og godsoverføring fra land til sjø, og har i ulik grad betydning for havnevirksomhet som en del av et nasjonalt transportnettverk. Ordningene bidrar til å fremme og løfte frem gode og konkrete prosjekter som ellers ville hatt utfordringer med å bli gjennomført eller bli finansiert, og bidrar i så måte positivt for sjøtransporten:

- *Tilskudd for havnesamarbeid:* I 2014 etablerte Samferdselsdepartementet en tilskuddsordning for havnesamarbeid som skal bidra til mer gods på sjø. Ordningen skal legge til rette for at sjøtransportens konkurranseevne styrkes ved at havnene etablerer samarbeidsløsninger som skal føre til en samlet sett mer effektiv ressursutnyttelse.
- *Tilskuddsordning for godsoverføring:* Samferdselsdepartementet etablerte i februar 2017 en tilskuddsordning for godoverføring. Prosjektene som er aktuelle for tilskudd må vise til samfunnsmessige gevinster ved transport av gods på sjø fremfor vei og videre må prosjektet være avhengig av støtte for å kunne gjennomføres og være levedyktig etter støtteperioden.
- *Tilskudd til utbygging av landstrøm/LNG:* Enova har opprettet et eget program for støtte til utbygging av landstrøm. Dette vil kunne gjøre havnene mer miljøvennlige og er et utslippsreduserende tiltak.

Disse ordningene er etablert for å oppnå en mer konkurransedyktig sjøtransport og en bedre utbygd havnestruktur, som igjen kan bidra til godsoverføring fra land til sjø.

Utvalget mener imidlertid at det ikke er tilstrekkelig å etablere statlige tilskuddsordninger for å oppnå den overordnede nasjonale målsettingen om å overføre gods fra vei til sjø.

10.6.7.5 Regulering av havnekapital som virkemiddel

Samfunnsmessige hensyn som omtalt over tilsier et behov for rammevilkår som sikrer en desentralisert havnestruktur med effektive havner med et konkurransedyktig prisnivå.

I henhold til dagens regler skal havnekapitalen kun benyttes til havneformål, det kreves tillatelse til å investere i prosjekter uten havneformål og det er i praksis ikke anledning for kommunen som eier å ta utbytte til andre formål. Regelverket sikrer havnene en kapitalbase, men gir ikke eierkommuner mulighet til å benytte noen deler av kapitalen til andre formål.

Det må vurderes om dagens regler, som i praksis låser kapitalen til havneformål, er et treffsikkert virkemiddel for å oppnå samfunnsmålet om en desentralisert havnestruktur med effektive og konkurransedyktige havner.

Havnekapitalreglene kan økonomisk sett beskrives som et sett av differensierte kapitalsubsidier, der havner med mye kapital gjennomgående får de største subsidiene. *Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda*, synes at det er vanskelig å se at det å subsidiere kapital til havner med ulike satser, avhengig av havnens forhistorie, er et treffsikkert virkemiddel for å fremme samfunnshensynet. Sikring av kapital til havner kan bidra til at en havn består, og slik gjøre det mulig for sjøtransport å konkurrere med landtransport. Et kapitalsubsidium vil alltid ha bivirkninger, konkret i dette tilfelle i form av risiko for å fremme lavproduktive investeringer uten miljøeffekt. Havnekapitalreglenes mangel på treffsikkerhet skyldes også at kapitalsubsidiet varierer mellom havner på en måte som ikke har miljømessig begrunnelse.

Tatt i betraktning de store ulikhetene i havnenes kapitalbase, vurderer utvalget det slik at det kan være ulike behov knyttet til regler for kapitalforvaltning. Mange havner har en nøktern økonomi, hvor det er tatt hensyn til investerings- og vedlikeholdsbehovene som havnene har. Rommet for å ta utbytte er sannsynligvis lite de fleste steder. Utvalget ser imidlertid at dagens regelverk kan gi utfordringer for enkelte kommuners byutvikling og at verdiøkning på eiendom kan gi enkelte havner større inntekter enn det er behov for ved reinvestering i nye arealer og utstyr. Slike tilfeller er derimot ikke et tilstrekkelig argument for en generelt fri utbytteadgang, men kan gi grunnlag for å vurdere om dagens regler er nødvendige og tilstrekkelig treffsikre.

Dagens havnekapitalreglers innvirkning på havnenes effektivitet er vanskelig å dokumentere. På generelt grunnlag kan det imidlertid argumenteres for at en bestemmelse som ikke innebærer noen utsikter for eier til å ta utbytte, kan svekke eiers insentiv til å drive effektivt etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Dette taler for en oppmyking i eierkommunenes adgang til å ta ut utbytte.

Et viktig moment for å legge til rette for konkurransedyktig sjøtransport, er å holde prisnivået på havnerelaterte vederlag nede. Et relevant spørsmål er da om havnekapitalreglene har innvirkning på prisnivået i havnene. Utgangspunktet etter gjeldende lov er at fastsettelse av priser for infrastrukturbruk og havnetjenester som ytes av havnen og tjenesteytere i havnen følger alminnelige privatrettslige regler. Dette følger av gjeldende havne- og farvannslov § 42 fjerde ledd første punktum, der det framgår at «den som tilbyr havne- og transporttjenester fastsetter pris og andre forretningsvilkår».

Dagens regelverk, hvor kapitalen låses inne i havnevirksomheten, betyr at det ikke må settes av midler til utbytte. Midlene kan i stedet reinvesteres i infrastruktur og vedlikehold i havnene. En ubegrenset adgang til å ta utbytte fra havnevirksomheten vil kunne føre til at havnekapitalen benyttes til andre aktiviteter enn havneformål. Sammenlignet med i dag vil dette kunne føre til enten en økning av havnenes priser og/eller at det brukes mindre penger til drift, vedlikehold og utbygging. Utvalget viser til at ifølge Oslo Economics (2015) vil en liten, men varig prisøkning på 5–10 prosent for havnetjenester innenfor segmentet stykkgods trolig aksepteres av vareeierne, men ved en større økning vil vridningen mot andre transportformer bli høyere. Rapporten konkluderer med at det bør tilstrebes lave priser og høy kvalitet i havnesektoren. Over tid vil disse elementene gradvis bidra til å flytte gods fra vei til sjø.

10.6.7.6 Behov for endring

Nasjonale miljø- og transporthensyn tilsier at det er ønskelig å opprettholde en desentralisert havnestruktur med effektive havner med konkurransedyktig prisnivå for å oppnå den politiske målsettingen om å overføre gods fra vei til sjø.

Utvalget vurderer i det følgende havnenes behov for beskyttelse av henholdsvis areal og kapital for å bygge opp under samfunnsmålet om godsoverføring.

Arealdisponering

Havnene tilbyr tjenester knyttet til forflytning av gods og passasjerer til og fra skip.

En velfungerende havn må ha tilstrekkelig areal i bakkant av kaiene. Dette er nødvendig for å ha tilstrekkelige lagringsfasiliteter, og er også grunnlag for en viktig inntektskilde for mange havner.

Det er videre viktig å sikre tilstrekkelige havnearealer i fremtiden. I store deler av verden, også i Norge, skjer det en urbaniseringsprosess hvor store byer opplever befolkningsvekst. Det må da sikres at det er tilstrekkelig med havnearealer og investeringsmidler for å kunne ta imot denne veksten. Det påpekes også at de arealmessige utfordringene er eller kan bli store i flere norske byer, da bynære havneområder er attraktive bolig- og næringsarealer. Det er et sterkt press fra ulike interessenter på hvordan disse best mulig kan utnyttes, både i et byutviklingsperspektiv og av hensyn til transport og logistikk. Flere steder er det et ønske om å flytte havnen. I tillegg til at dette er kostbart, kan det være svært vanskelig å finne egnede erstatningsarealer fordi aktuelle områder ofte tjener andre samfunnsmessige behov.

Den teknologiske utviklingen kan også kreve økt plassbehov fordi det innenfor flere områder vil bli et større produktspekter enn i dag, for eksempel ved større krav til ulike typer av miljøvennlig drivstoff, der hvert produkt krever egen tank. For andre havner kan imidlertid den teknologiske utviklingen tilsi mer effektiv utnyttelse av arealer, og mindre plasskrevende havnevirksomhet. Ny teknologi kan videre lede til at havnedriften på enkelte områder blir annerledes enn i dag, og det er av stor betydning at ny lovgivning ikke begrenser et nødvendig handlingsrom. Det vil bli høyere grad av automatisering av havnetjenester, det kan være aktuelt med nye former for bearbeidingsprosesser i sjønære omgivelser og det kan bli stilt krav om andre typer ytelser fra havnens side enn det som har vært tradisjonell havnedrift.

Utvalget legger til grunn at effektiv sjøtransport forutsetter et godt havnetilbud, noe som igjen forutsetter at tilstrekkelige og hensiktsmessige arealer avsettes til havneformål. Det er derfor av nasjonal interesse å sikre at det i den enkelte kommune avsettes nødvendige arealer til havneformål.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda legger til grunn som utgangspunkt at den kommunale eierens ønsker vil samsvare med nasjonale interesser i å sikre nødvendige havnearealer. Også i tilfeller hvor en kommune ønsker å flytte en havn til et nytt område, vil det være i kommunens interesse å sikre tilstrekkelige havnearealer for fortsatt havnevirksomhet, så sant kommunen selv har behov for en forsvarlig og godt drevet havn. Dette tilsier at det ordinære kommunale plansystemet i hovedsak vil ivareta de nasjonale behovene for tilstrekkelige havnearealer.

Det bør også være kommunen selv som avgjør hvilke arealer i kommunen som er egnet for og bør avsettes til havneformål og andre utbyggingsformål. Kommunen som eier av havner må også som hovedregel selv avgjøre om havnen skal flyttes til et nytt område som reguleres for dette formålet. Dersom statlige eller regionale hensyn skulle tilsi noe annet, kan slike myndigheter påvirke beslutningen i planprosessen på ordinært vis.

For slike tilfeller gir medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 5 mulighet for sektormyndighetene å synliggjøre nasjonale hensyn, og prosessene som skal følges ved eventuell uenighet sikrer at uenigheten løftes på høyt politisk nivå. Videre kan bruk av statlige planer etter plan- og bygningsloven § 6-3 være et mulig virkemiddel. I praksis brukes imidlertid statlig plan hovedsakelig til store, nye prosjekter som berører flere kommuner, som for eksempel store vei- eller jernbaneprosjekter og utbygging av flyplasser. *Samme flertall* forstår det slik at bevaring av havnearealer som utgangspunkt faller utenfor kjerneområdet for statlig plan.

Staten kan også signalisere ønskede prioriteringer i dokument om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og staten kan videre gi statlige planretningslinjer både for landet som helhet og for et geografisk avgrenset område, jf. plan- og bygningsloven §§ 6-3 og 6-4. I tillegg gir plan- og bygningsloven adgang til å begrense kommunens adgang til å endre deler av kommuneplanenes arealdel innen en nærmere angitt tidsramme, jf. plan- og bygningsloven § 11-18.

For tilfeller hvor en kommune ønsker å flytte havnen til nye områder, gir plan- og bygningsloven medvirkningsadgang for sektormyndigheter, så som Kystverket. I tillegg åpner plan- og bygningsloven § 3-7 for at sektormyndigheten overtar alt arbeidet med planprosessen, med unntak av å treffe endelig vedtak. Dette kan eksempelvis være aktuelt dersom flytting av havnen kan påvirke nasjonale transportbehov som går utover kommunens egne transportbehov.

Totalt sett vurderer *samme flertall* at plan- og bygningsloven gir gode virkemidler for å sikre de havnearealer som er nødvendige av nasjonale hensyn. Særlig pekes det på medvirkningsbestemmelsene i loven, men disse vil også fungere ved siden av de andre virkemidlene som statlige sektormyndigheter kan benytte seg av for å sikre nasjonale interesser. Dette forutsetter aktiv deltakelse fra Kystverket i medvirkningen til kommunale arealplaner, og en kontinuerlig vurdering fra statlige myndigheter om statlige planretningslinjer eller planvedtak skal iverksettes. *Samme flertall* ser i utgangspunktet ikke behov for særlige bestemmelser i ny havne- og farvannslov om arealbeskyttelse for havneområder, men foreslår enkelte presiseringer i lovteksten knyttet til arealbeskyttelse som omtales nærmere nedenfor.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, mener at plan- og bygningsloven ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å sikre de havnearealer som er nødvendige av nasjonale hensyn. Det er nødvendig med ytterligere statlig regulering knyttet til disponering av areal til havn. Dette kommer *samme mindretall* tilbake til under punktet om kapitaldisponering.

Kapitaldisponering

Som redegjort for over, utgjør havner en viktig del av den nasjonale og regionale infrastrukturen, og spiller også en viktig rolle miljømessig for å bidra til reduksjon i veitransporten. Det er dermed viktig å sikre et økonomisk fundament for å opprettholde en desentralisert havnestruktur med effektive og konkurransedyktige havner. Som omtalt over, kan dette tilsi et behov for særlige virkemidler for å sikre havnevirksomheten en økonomisk kapitalbase som står i forhold til nettopp betydningen av og behovet for havnen som del av den desentraliserte nasjonale havnestrukturen.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte og Ubeda, mener at reglene for vern av kapital bør utformes med en fleksibilitet som er tilpasset ulikhetene i havnene og tar hensyn til eierens behov for kontroll og styring over egen økonomi. Dette tilsier behov for endring av dagens regler om havnekapital. Etter *samme flertalls* syn er det ikke behov for å innskrenke kommunenes innflytelse over egen kapital, arealforvaltning og næringsutvikling i havnene slik dagens regler innebærer. Behovet for et mer fleksibelt regelverk begrunnes også med at det er svært ulik kapitalbase i havnene.

Et opplagt utgangspunkt i denne sammenheng er å videreføre dagens krav til regnskapsmessig skille mellom havnevirksomhet og annen kommunal virksomhet.

Det følger av gjeldende havne- og farvannslov § 47 at kommunale eiere av havner skal føre regnskap etter regnskapslovens hovedprinsipper, også selv om den aktuelle organisasjonsformen for havnevirksomheten ikke er regnskapspliktig etter regnskapslovens regler. Aksjeselskaper og interkommunale selskaper har regnskapsplikt etter regnskapsloven. For aksjeselskap følger dette av regnskapsloven (1998) § 1-2 første ledd nr. 1, og for interkommunale selskaper av lov om interkommunale selskaper (1999) § 27, at også slike selskap som hovedregel skal følge regnskapsloven. For kommunale foretak følger det av kommuneloven kapittel 11, jf. forskrift om budsjett mv., for kommunale foretak (2006), at det skal utarbeides særregnskap mv. for virksomheten. Det følger videre av denne forskriften § 19 nr. 3 at foretak som driver næringsvirksomhet skal føre regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og oppstille balanse i regnskapet i samsvar med regnskapslovens regler.

Dette vil videreføre kravet til regnskapsplikt etter eller i samsvar med regnskapslovens prinsipper. Alle kommuner som driver havnevirksomhet, så langt definert i lovforslagets § 3, må i det minste følge de samme regler for regnskapsførsel på samme måte som kommunale foretak i henhold til forskriften § 19 nr. 3 som omtalt over. Dersom dette i praksis vil medføre ulemper for kommunens egen regnskapsførsel, bør kommunen vurdere å organisere virksomheten i eget rettssubjekt for å sikre nødvendig avstand mellom havnenes økonomiske virksomhet og kommunal forvaltning og økonomi.

Samme flertall mener at skrankene for uttak og bruk av overskudd fra havnevirksomheten bør mykes opp. Etter *samme flertalls* syn, kan hensynet til forsvarlig økonomiforvaltning i havnene godt ivaretas selv om det åpnes opp for at den kommunale eier kan ta utbytte som kan benyttes til andre formål, forutsatt at hensynet til fortsatt forsvarlig drift og utvikling av havnen ivaretas. Dette innebærer at det bør gjelde som generell regel at overskudd bare kan tas ut av virksomheten i den grad det er avsatt tilstrekkelige midler til langsiktig drift og utvikling av havnevirksomheten. *Samme flertall* ser at dette kan synes unødvendig fordi den kommunale eieren må forventes selv å ivareta hensynet til fremtidig kapitalbehov for forsvarlig drift og utvikling. S*amme flertall* mener imidlertid at de nasjonale hensyn som omtales over, tilsier et behov for fortsatt sikring av at kapitalen i havnene i nødvendig grad benyttes

til havneformål, der dette er viktig for å sikre velfungerende konkurransedyktige havner som kan utvikle seg i samsvar med samfunnsutviklingen, og bidra til at den politiske målsetningen om økt sjøtransport oppnås.

Dersom havneområder ønskes omdisponert til andre reguleringsformål enn havn, vil dette måtte behandles etter plan- og bygningslovens ordinære regler om endring av reguleringsformål. Berørte instanser, herunder staten, vil etter plan- og bygningslovens system ha anledning til å reise innsigelse, eventuelt stille som vilkår for omdisponeringen at det blir avsatt nødvendige arealer til samme formål annet sted i kommunen, og at frigjorte midler benyttes til investeringen. Berørte interesser og instanser vil følgelig ha mulighet til å påvirke kommunens planer om å flytte havneområder og utvikle sjønære områder til andre formål.

Forslagene i dette kapitlet innebærer at loven ikke lenger generelt krever at midler som frigjøres ved omdisponering av eiendom regulert til havneformål, bare kan disponeres til havneformål. Det vil imidlertid følge av forslagets § 29 tredje ledd andre punktum at i den grad det er nødvendig av hensyn til havnevirksomheten, vil midler som er realisert som følge av salg av eiendom eller annet, fortsatt måtte reinvesteres i havneformål. Dette gjelder dersom dette er nødvendig for å opprettholde forsvarlig drift av havnevirksomheten, jf. også ordlyden i § 29 tredje ledd første punktum. I praksis kan dette innebære at realisering av kapital fra tidligere havneeiendom må benyttes til nødvendige investeringer i nye havneområder, så langt det er nødvendig til erstatning for slike omdisponerte arealer.

Kravene til forsvarlig egenkapital som vilkår for utdeling må gjelde uavhengig av hvilken organisasjonsform som er valgt for havnen.

Samme flertall foreslår at uttak av overskudd bare kan besluttes av virksomhetens eierorgan etter forslag fra styret. At overskudd bare kan tas ut etter forslag fra styret, setter grenser for eierkommunens uttak fra havnevirksomhet organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap, og kommunalt foretak. Dersom eierorganet mener at styret bør fremme et forslag om utdeling av virksomhetens overskudd, men styret ikke mener at vilkårene for dette er oppfylt, kan ikke uttak skje. Kommunen som eier vil med andre ord ikke kunne instruere et uttak som styret mener vil være i strid med begrensningene i loven, eller er uforsvarlig av andre grunner. En annen sak er at eiers endrede strategiske planer for virksomheten, beslutning om omorganiseringer og lignende på et senere tidspunkt, kan endre grunnlaget for utdeling.

Dersom havnevirksomheten er organisert internt i kommunen uten særskilt organisasjonsform, eksempelvis i egen etat, kan ikke regelen om at utbytte bare kan vedtas etter innstilling fra styret gjelde. I slike tilfeller vil ledelsen i etaten avgi innstilling til kommunestyret etter den vurdering som loven angir, og kommunestyret vil ha ansvar for å ivareta lovens hensyn tilsvarende i sitt vedtak. Kommunestyret vil imidlertid kunne fatte vedtaket selv om ledelsen ikke har tilrådd det, i motsetning til slik det vil være for kommunalt foretak, aksjeselskap og interkommunalt selskap.

Samme flertalls forslag griper ikke inn i anvendelsen av kapital eller inntekter som allerede er skutt inn i interkommunale selskap eller aksjeselskap, men setter rammer for framtidig utdeling fra slik virksomhet dersom selskapene driver havnevirksomhet som definert i loven.

Lagt til grunn at det forventes at den kommunale eieren selv har interesser i at det avsettes nødvendige midler til drift og utvikling av havnedriften jf. ovenfor, synes heller ikke forslaget samlet sett å gripe for sterkt inn i det kommunale selvstyret.

Videre vises det til at det under enhver omstendighet vil være en begrenset adgang til å ta ut utbytte dersom kommunen velger å organisere virksomheten som et interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Samme flertall har vurdert om nedleggelse, omorganisering eller salg av havnevirksomhet bør lovreguleres særskilt. Dersom en større havnevirksomhet med flere havner ønsker å nedlegge en havn innenfor virksomheten, vil ikke loven her være til hinder for dette, så lenge ikke midlene disponeres for uttak i større grad enn vilkårene for utdeling som omtalt over. Dersom en kommunal eier ønsker å nedlegge hele havnen eller havnene de eier, vil ikke skrankene mot utdeling være til hinder for det. Utvalget legger til grunn at dersom en kommunal eier ikke lenger skulle ha interesse av å ha havn i kommunen, og slik nedleggelse skulle være i strid med nasjonale interesser, bør også nasjonale interesser sørge for tiltak i nærmere samråd med kommunen for å opprettholde havnen.

Samme flertall foreslår at reglene gis anvendelse på havner der en eller flere kommuner gjennom eierskap eller på annen måte har bestemmende innflytelse over havnevirksomheten. Dette vil gjelde havner som er direkte kommunalt eiet, det vil si som er en integrert del av kommunens virksomhet, er organisert som kommunalt foretak

(KF), eller som interkommunalt samarbeid etter kommuneloven, og for havnevirksomhet organisert i selskap i den grad de er underlagt kommunal kontroll og styring, uavhengig av hva slags selskap eller foretak som er valgt.

Dette er en innskrenking i forhold til de havner som er omfattet av dagens regler om kapitalforvaltning.

Etter gjeldende lov er det kapittel 7 som regulerer kommunale havner, og reglene om forvaltning av havnekapital er regulert i §§ 47-50. Kapittelet gjelder etter § 44 for «havner som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommuner, eller av foretak eiet av en eller flere kommuner, [...]»

I forarbeidene er det uttalt at det sentrale for bestemmelsene 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 felleskap, 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 uttrykkelig av den enkelte bestemmelse, hvilket er tilfelle for § 46 som regulerer krav til utpekte havner».
>
> (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 180)

Kravet til kommunalt eierskap for at havnen faller innenfor bestemmelsen er med andre ord ikke kvantifisert, slik at enhver kommunal eierandel, eller kommunal drift, vil medføre at havnen er underlagt reglene i kapittel 7 i dagens lov. Konsekvensen av en omorganisering eller overdragelse som innebærer at havnen ikke lenger vil være omfattet av kapittel 7 er ikke regulert.

Samme flertall foreslår en felles kapitalreguleringsregel for alle kommunale/kommunalt eide havner, etter modell av dagens § 49, og foreslår å fjerne de særskilte reguleringer i §§ 47 og 48 for havner integrert i kommunen, organisert som KF eller interkommunalt samarbeid. I og med at private havner ikke omfattes av bestemmelsene, må det trekkes en grense for hva som skal være å anse som «kommunal havn» og derved være underlagt de særskilte kravene til forvaltning av kapital. Det er ikke gitt at ethvert kommunalt eierskap skal medføre at reglene får anvendelse. Bestemmelsen bør ikke gis et videre anvendelsesområde enn nødvendig.

Bakgrunnen for bestemmelsen om regulering av utdelingsadgang er gjennomgått ovenfor. Her skal bare nevnes at årsaken til at reglene er begrenset til kommunale havner er at det er kommunale havner som er underlagt reglene om havnekapital i dag, som et resultat av håndtering/fordeling av havnekassen fra tidligere. Når *samme flertall* nå foreslår like regler uavhengig av historiske forhold, og uavhengig av organisasjonsform, er det fordi både eierskap og struktur i prinsippet er irrelevant for målet om å sikre en langsiktig strategi for havnevirksomheten i viktige havner, til understøttelse av lovens formål, samtidig som utvalget ikke ser noen grunn til at det skal være strengere kapitalforvaltningsregler og utbytteregler for havner som er en del av kommunen, enn de som er lagt ut i eget selskap. Når utvalget har funnet at kommunene fritt kan velge organisasjonsform for havnene, bør også reglene være de samme, uavhengig av organisasjonsform.

Det er videre *samme flertalls* syn at det vil kunne gi tilfeldige og utilsiktede utslag dersom ethvert kommunalt eierskap, eller enhver kommunal drift, skulle innebære at særreglene for kommunale havner kom til anvendelse. *Samme flertall* har derfor kommet til at reglene som foreslått i § 29 i utgangspunktet bare skal gjelde for havnevirksomhet som er underlagt kommunal kontroll. Det vil ikke være tilstrekkelig å knytte vilkåret om kontroll opp til grad av eierskap, ettersom det er mulig å inngå avtaler eller strukturere eierskapet slik at det ikke er samsvar mellom eierskap og reell innflytelse. *Samme flertall* er derfor kommet til at vilkåret bør være knyttet opp mot reell bestemmende innflytelse på samme måte som vilkåret for konsern etter aksjelovens regler, slik dette er definert i aksjelovens § 1-3 (2), og som samsvarer konserndefinisjonen blant annet etter selskapsloven og regnskapsloven. Bestemmelsen lyder:

> Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet:
>
> 1. eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, eller

2. har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre.

Vilkåret for bestemmende innflytelse blir etter dette at kommunen eller kommuner i fellesskap har kontroll over stemmeflertallet (mer enn 50 prosent) på selskapets eierforsamling, eller har kontroll over flertallet i selskapets styre. I de fleste praktiske tilfeller er de to kriteriene sammenfallende, ettersom eierandelsflertall i utgangspunktet medfører rett til å velge styret. Bestemmende innflytelse kan som nevnt oppnås enten gjennom eierskap, eller gjennom avtale, og på samme måten som etter aksjeloven, bør det etter *samme flertalls* mening være den reelle innflytelsen som er avgjørende. Dette innebærer også at både direkte og indirekte kommunalt eierskap til havnevirksomheten vil være av betydning for om havnen er å anse som en kommunal havn i lovens forstand.

For å sikre reglenes effektivitet og ivaretakelse av de nasjonale hensyn og formål som havne- og farvannsloven skal fremme, må det være en kontroll med at havner av nasjonal betydning ikke unntas fra reglene gjennom at kommunen(e) gir fra seg kommunal kontroll. Det ville typisk kunne skje ved at havnevirksomheten organiseres som aksjeselskap, og kommunen deretter selger enten alle eller et flertall av aksjene. Dersom dette ville medføre at bestemmelsene i lovforslagets § 29 ikke lenger gjelder, kunne kommunen oppnå å hente ut hele verdien av havnekapitalen gjennom salg. En kjøper vil verdsette at det ikke er særskilte krav til eller begrensninger på eiers anledning til å hente ut kapitalen av virksomheten utover det som vil følge av selskapslovgivningen, og som kan tilpasses virksomhetens omfang ut fra rent bedriftsøkonomiske betraktninger.

Samtidig har *samme flertall* lagt vekt på at det ikke skal etableres ordninger som er upraktiske eller legger unødige hindre på kommunenes forvaltning av eierskapet. *Samme flertall* foreslår derfor at salg eller omorganisering som medfører at havnevirksomhet som har vært kommunal havn etter lovens definisjon, skal meldes til departementet, som avgjør om selskapet fortsatt skal være underlagt reglene i § 29. I vurderingen skal departementet se hen til om havnen er av slik betydning for oppfyllelse av lovens formål at det fortsatt bør sikres mot at havnevirksomheten reduseres eller svekkes gjennom uttak av kapital.

For å sikre forutsigbarhet, bør ordningen praktiseres slik at det er mulig å få en bindende forhåndsuttalelse fra departementet, men utvalget finner ikke behov for å lovregulere dette. *Samme flertall* har heller ikke funnet behov for å foreslå en tidsfrist for å melde overdragelsen, da det vil være i partenes interesse å sørge for avklaring så tidlig som mulig. Spørsmålet vil normalt være av avgjørende betydning for prisen og eventuelt også for hvorvidt overdragelsen eller omorganiseringen ønskes gjennomført. *Samme flertall* legger til grunn at § 29 gjelder for virksomheten som sådan, uavhengig av overdragelsen eller omorganiseringen, inntil saken er meldt til og ferdigbehandlet av departementet.

Samme flertalls forslag i paragraf 29 fastsetter grenser for kommunenes adgang til å disponere over midler som er knyttet til havnevirksomhet, og pålegger følgelig kommunen plikter som er underlagt tilsyn i henhold til kommuneloven kapittel 10 A, jf. § 33 andre ledd i forslaget her. Dette betyr at tilsynsmyndigheten kan kontrollere at kommunen som eier retter seg etter lovens regler om forvaltning av kapital mv., i tråd med de nasjonale hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen. Tilsynet skal utøves i henhold til kommuneloven kapittel 10A. Se for øvrig kapittel 11.4 og merknadene til § 33.

Utvalgets mindretall, medlemmet Vennemo, støtter flertallets vurderinger knyttet til § 29, men er uenig i flertallets forslag til begrensninger i den kommunale eierens kapitalforvaltning i § 29 tredje ledd.

Samme mindretall mener at reguleringen av kommunal havnevirksomhet bør legge til rette for markedsorienterte havner som forvalter sine ressurser mest mulig effektivt og investerer i samfunnsøkonomisk lønnsomme aktiviteter. Dette målet er i tråd med utvalgets mandat.

I en økonomi som vår har markedsorienterte bedrifter egeninteresse i å drive effektivt og investere i lønnsomme aktiviteter. Det gjelder også for havnen og eieren av havn. *Samme mindretall* ser likevel tre grunner til at effektivitet og lønnsomhet for havneeieren kan avvike fra effektivitet og lønnsomhet for samfunnet. Disse grunnene eller utfordringene kan kreve virkemidler som bringer lønnsomhet for havneeier og lønnsomhet for samfunnet på linje. *Miljø- og klimahensyn* kan tilsi at en uregulert havn underinvesterer sammenliknet med det samfunnsøkonomisk lønnsomme. *Havnens og brukerens markedsrelasjon* kan tilsi at investeringer og annen ressursbruk i havnen ikke er effektiv. *Kortsiktig og svak kommunal eierstyring* kan bidra til at eieren tar samfunnsøkonomisk ugunstige beslutninger.

Gode virkemidler er kjennetegnet ved at de er treffsikre. Treffsikre virkemidler øker den private

lønnsomheten av aktiviteter som samfunnet har mer nytte av enn havnen, og motsatt. Treffsikre virkemidler unngår samtidig bivirkninger over mot aktiviteter som ikke bør påvirkes. *Samme mindretall* kan ikke se at flertallets forslag til begrensninger i den kommunale eierens kapitalforvaltning, jf. § 29 tredje ledd, er et treffsikkert virkemiddel mot de tre utfordringene samlet eller hver for seg.

Miljø- og klimahensyn begrunner ikke lovfestede inngrep i kommunal kapitalforvaltning

Miljø- og klimahensyn er etter *samme mindretalls* vurdering et argument for å overføre gods fra vei til (bane og) sjø, men også for å oppmuntre til drivstoffeffektiv og elektrifisert sjøfart. For å få til det, kreves virkemidler som direkte går på dette, for eksempel tilskudd til landstrøm og tilskudd til godsoverføring. Et lovfestet krav til kommunale eiere om å investere mer i havn enn kommunene ville gjort uten dette kravet, er etter *samme mindretalls* syn lite treffsikkert. For eksempel kan et slikt krav brukes til å begrunne investeringer i cruisehavn og petroleumsrettet virksomhet som antagelig ikke er miljøvennlig. Dessuten finnes andre og mer fleksible virkemidler som langt på vei gjør et lovfestet krav overflødig; dersom nasjonale hensyn tilsier å støtte investeringer i en kommunal havn, kan samfunnet bruke investeringstilskudd. Dersom det er investeringer av en bestemt type det gjelder å støtte, kan en utvikle støtteordninger som treffer akkurat denne. Støtten til utbygging av landstrøm/LNG er eksempel på det. Støtte til andre spesifikke investeringer kan tenkes i fremtiden. Alt i alt er det etter *samme mindretalls* vurdering lite hensiktsmessig å fremme miljø- og klimahensyn ved hjelp av lovfestede krav til kommunal kapitalforvaltning.

Markedsrelasjoner begrunner ikke lovfestede inngrep i kommunal kapitalforvaltning

Den til tider uoversiktlige markedsrelasjonen mellom havnen og brukerne av havnen kan også tilsi bruk av offentlige virkemidler. Mange brukere er avhengig av bestemte havner, og dette har gitt opphav til det synspunkt at havnene er monopolister i forhold til disse brukerne. Men havnene kan være like avhengig av brukerne, som brukerne er av havnen. Begge parter kan for eksempel ha gjort investeringer som er lite verdt uten den annen part. Dette gjelder både når brukeren er på sjø, for eksempel et rederi, og når brukeren er på land, som tilfellet er når det fraktes flydrivstoff til Gardermoen fra Oslo Havn. Etter *samme mindretalls* vurdering er situasjonen preget av gjensidig avhengighet innenfor markedsformen bilateralt (eller multilateralt) monopol. *Samme mindretall* vil peke på at bilateralt monopol ikke trenger å være et samfunnsøkonomisk problem. Næringslivet har mange eksempler på at leverandører er bundet til sine oppdragsgivere, og det foretas investeringer og inngås avtaler i denne situasjonen som knytter partene enda nærmere til hverandre. Ofte er dette til gjensidig nytte, og man deler overskuddet. Om markedsrelasjonen er et samfunnsøkonomisk problem, må bero på en konkret vurdering.

I den grad markedsrelasjonen er et problem, bør en etter *samme mindretalls* vurdering bruke virkemidler som på en treffsikker måte stimulerer til konkurranse. Amazons grunnlegger Jeff Bezos har uttalt at «your margin is my opportunity». Slik vil det også være i et velfungerende havnemarked. Den som høster monopolprofitt, legger seg åpen for konkurranse fra andre. I denne sammenheng kan det være nyttig å se på enkelte av dagens virkemidler. For eksempel er det konkurransemessig ikke heldig med virkemidler av typen offentlig kjøp som krever at rederier bruker visse havner. Å stimulere til overgang fra vei til sjø kan faktisk også forverre den konkurransemessige situasjonen og gi enkelte havner større makt enn før. Forholdet mellom dagens virkemidler og konkurransen er noe man kan vurdere nærmere. Men dette medlemmet kan uansett ikke se at lovfestet krav til kapitalforvaltning vil være treffsikkert for å møte problemer i markedsrelasjonen mellom havnen og brukerne av havnen.

Kommunal eierstyring begrunner alt i alt heller ikke inngrep i kommunal kapitalforvaltning

Samme mindretall konkluderer altså med at verken klima- og miljøhensyn, eller hensynet til markedsrelasjonen mellom havnen og brukerne av havnen tilsier lovfestet krav til kommunale eieres kapitalforvaltning. Det gjenstående spørsmålet er da om frykten for kortsiktig og svak kommunal eierstyring begrunner de kravene flertallet ønsker i lovens paragraf om forvaltning av kapital. Etter *samme mindretalls* vurdering er det frykten for kortsiktig kommunal eierstyring som ligger nærmest til å begrunne lovfestede krav til kapitalforvaltning. *Samme mindretall* har imidlertid kommet til at begrunnelsen er utilstrekkelig også på dette punktet.

Slik *samme mindretall* ser det, er frykten for kortsiktig og svak kommunal eierstyring knyttet

til at kommunale eiere tradisjonelt har vært uengasjert i havnedrift. Det skyldes at de ikke har hatt tilgang til kapitalen de eier, og det har ikke vært rom for reell eierstyring. Hvis det tillates fri bruk av eierinntekt fra havnen, kan det tenkes at kommunale eiere vil ta ut mer midler enn det som er i deres egen langsiktige interesse som eiere. *Samme mindretall* vil understreke at referansen her er nettopp kommunens langsiktige interesse som eier. Spørsmålet er ikke her om eieren opptrer på tvers av nasjonale langsiktige interesser. Avvik mellom det kommunale og det nasjonale er først og fremst begrunnet i miljø og klima, og uoversiktlig markedsrelasjon, og slike avvik kan etter dette medlemmets vurdering ikke begrunne flertallets forslag om krav til kapitalforvaltning.

For å motvirke at kommunale eiere vil ta ut mer midler enn det som er i deres egen langsiktige interesse støtter *samme mindretall* § 29 andre ledd, som krever eget regnskap og synliggjør drifts- og kapitalbalanse, og *samme mindretall* støtter § 29 fjerde ledd, som sier at uttak av overskudd eller annen utdeling av midler bare kan skje etter forslag fra styret. Etter *samme mindretalls* vurdering er det videre klart at et styre som pålegges å betale ut utbytte eller bidra til kapitalnedsettelse, har mange virkemidler igjen for å sikre det langsiktige eierskapet. Selv om det skulle være ønsker om utbytte, er kapitalutvidelse og låneopptak alternative måter for å finansiere lønnsomme investeringer og nødvendige utgifter. Det er også grunn til å minne om at plan- og bygningsloven har flere mekanismer som sikrer nasjonale interesser dersom en kommune driver en havn på en uhensiktsmessig måte. Blant annet har Kystverket rett og plikt til å medvirke i plansaker som gjelder kommunale havner. Kystverket har også rett til å reise innsigelse, jf. utvalgets omtale av arealdisponering.

Slik *samme mindretall* ser det, er et mulig forsvar for flertallets forslag til § 29 tredje ledd at det kan være en ytterligere hjelp for et styre i en situasjon der eieren utøver svak eierstyring og ønsker å ta mer ut av havnen enn det som er forsvarlig, men i en slik situasjon finnes det altså andre virkemidler. Derimot bør forslaget ikke påvirke kommunale eiere som utøver god eierstyring. Slike eiere vil uansett og av seg selv sette av tilstrekkelig egenkapital til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnen i tråd med lovens formål om effektiv og miljøvennlig havnevirksomhet. De vil på eget initiativ påse at det avsettes tilstrekkelig til nødvendige nyanlegg. Effektiv og miljøvennlig havnevirksomhet er i tråd med slike eieres ønske og formål. Bestemmelsene i § 29 tredje ledd bør derfor ikke være bindende for eiere som driver god eierstyring.

I tillegg til problemer rundt god og dårlig eierstyring, finnes det en mulighet for at havnens styre og havnens eier er like kompetente til å utøve styring, men har ulike syn på hvordan havnen skal utvikles. I denne situasjonen kan bestemmelsene i flertallets forslag til § 29 tredje ledd brukes som et argument for styret i en maktkamp mot eieren, og føre til avsetning og investering som er i tråd med styrets prioritering, men ikke med eierens like veloverveide prioritering. Styret har kort sagt en egen agenda og kan bruke bestemmelsene som argument. Til dette kan en si at eieren kan avsette styret dersom styret har egen agenda. Det er riktig og det legger en endelig begrensning på hvor langt styret kan fravike eierens ønsker. Men før en kommer til den endelige begrensningen, finnes en gråsone av beslutninger og strategier som er i strid med eierens ønsker, men samtidig ikke alvorlige nok til å gå til det skritt å avsette styret. I denne gråsonen av beslutninger og strategier vil bestemmelsene i flertallets forslag til § 29 kunne brukes til å plassere utfallet i tråd med styrets agenda. Et slikt scenario forsterkes av at det er styret og administrasjonen i havnen som sitter på informasjonsovertaket i forhold til eieren. Styret vil kunne si at dette og dette er en nødvendig avsetning i tråd med lovens formål, i visshet om at eieren har mindre informasjon om de faktiske forhold. Men realiteten kan være at avsetningen er et uttrykk for havnestyrets særegne prioritering av havneformål opp mot andre formål. I så fall kan bestemmelsene i flertallets forslag til § 29 tjene til å svekke eierstyringen av havnen og den demokratiske kontrollen av havnen.

Etter *samme mindretalls* vurdering har forslaget til § 29 tredje ledd derfor følgende virkninger på kommunal eierstyring: ingen virkning i kommuner som utøver god eierstyring og har styrer uten egen agenda, positiv virkning i kommuner som driver kortsiktig og utøver svak eierstyring, og negativ virkning i kommuner som utøver god eierstyring, men der styret har en egen agenda. Dette medlemmet vurderer at andre og fjerde ledd i § 29, sammen med bestemmelsene i plan- og bygningsloven gir styret gode kort på hånden i kommunikasjonen med sin eier, og medlemmet vurderer at forekomsten av kortsiktige og svake eiere vil gå ned over tid, i tråd med at kunnskap og kompetanse om god eierstyring brer seg. De positive virkningene av bestemmelsen er derfor begrenset, slik dette medlemmet ser det, og den betydelige risikoen for negative virkninger må

telle mer. *Samme mindretall* kan derfor ikke se at flertallets forslag til § 29 tredje ledd er hensiktsmessig for å møte utfordringer i kommunal eierstyring. Siden forslaget heller ikke er hensiktsmessig for å møte de andre utfordringene for kommunale havner, konkluderer *samme mindretall* med at forslaget til begrensninger i kommunal kapitalforvaltning i § 29 tredje ledd i sum ikke bidrar til å utvikle markedsorienterte og effektive havner som driver samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, stiller seg i utgangspunktet bak de generelle rammer, hensyn og vurderinger som er behandlet i kapitlene 10.6.7.2 og 10.6.7.3. Det understrekes at det ved reguleringen av kommunale havners kapitalforvaltning må legges betydelig vekt på nasjonale hensyn og hensynet til brukerne.

Samme mindretall er derfor enig med flertallet i at det er viktig å sikre tilstrekkelige havnearealer i fremtiden, og at havnene må sikres et økonomisk fundament for å opprettholde en desentralisert havnestruktur med effektive og konkurransedyktige havner. *Samme mindretall* mener imidlertid at de virkemidler som foreslås av flertallet ikke er tilstrekkelige til å oppnå disse målsetningene.

Samme mindretall er svært bekymret for hva en liberalisering av bestemmelsene om økonomiforvaltning i havne- og farvannsloven vil kunne bety for transportkjøperne og rederiene som brukere av havnen. Driften av havnene er i betydelig grad finansiert av transportkjøperne og rederiene gjennom brukerbetaling i form av avgifter, gebyrer og vederlag. Havnekapitalen i den enkelte havn er bygget opp over mange år, blant annet gjennom denne brukerbetalingen, og den skal gjøre havnene i stand til å møte fremtidige behov for infrastruktur og investeringer (herunder fremtidige prosjekter som ennå ikke er besluttet eller planlagt). Frigivelse av havnekapitalen vil svekke den langsiktige utviklingen av havnene og vil kunne bidra til økte avgifter og vederlag i havn. Dersom havnekapitalen frigis til andre formål, mener *samme mindretall* at det er grunn til å frykte at mange kommuner vil nedprioritere langsiktige planer for havnene som leverandør av tjenester til skip, og at kommunene isteden vil ta ut havnekapitalen for inndekning av andre kommunale utgifter.

Samme mindretall mener det ikke kan være slik at den løpende brukerbetaling til havnene eller havnekapitalen skal anvendes til ulike formål utenfor havnen, eksempelvis gjennom utbygging av annen næringsvirksomhet i den enkelte kommune. Det er ikke transportkjøperne og rederienes oppgave å finansiere utvikling av den enkelte kommunes lokale næringsliv eller lokale behov utenfor havnen.

Hvis kommunene tar ut havnekapitalen og bruker den til andre formål, så kan det påvirke brukerne i form av et mindre konkurransedyktig havnetjenestetilbud, ved at prisene på havnetjenester øker, og at det brukes mindre penger på drift, vedlikehold og investeringer mv. Det kan også bli nødvendig å foreta en betydelig økning av brukerbetalingen i forbindelse med fremtidige investeringsbehov. Det kan ikke legges til grunn at en kommune vil være villig til å bevilge penger over egne budsjetter til slike tiltak, heller ikke der kommunen tidligere år har tatt ut utbytte fra havnevirksomheten. Samlet vil dette bidra til en uforholdsmessig økning av kostnadene ved bruk av havnene, og som igjen kan medføre at sjøtransporten taper kampen om transportoppdrag med veitransport. Dette er både i strid med nasjonale politiske målsetninger, og utvalgets mandat. Konkurransedyktige priser er en forutsetning for å flytte gods fra vei til sjø.

Samme mindretall vil også påpeke at den enkelte kommune ikke vil ha en overordnet, samfunnsmessig og helhetlig tilnærming til hvilke havner det skal satses på og hvordan. Kommunen som planmyndighet vil i utgangspunktet ivareta kommunens behov og interesser. Det kan derfor ikke legges til grunn at kommunenes ønsker og nasjonale interesser alltid vil samsvare, slik flertallet legger til grunn. Motstridende interesser kan for eksempel oppstå der en kommune ønsker å benytte havneareal til boligformål, mens nasjonale interesser tilsier en videre utbygging av havnevirksomheten. Store deler av havnekapitalen utgjør attraktive arealer i kystsonen, og i et mer kortsiktig perspektiv vil det kunne være i en kommunes interesse å omdisponere arealene til andre formål som bolig-, kultur- og fritidsformål, framfor å ivareta hensynet til nasjonale behov. Også i tilfeller hvor en kommune ønsker å flytte en havn til et nytt område, vil det være utfordrende å ivareta sjøtransportens interesser både innenfor kommunegrenser, men særlig på tvers av kommunegrenser.

Samme mindretall mener det er viktig at ny havne- og farvannslov tar høyde for slike interessekonflikter, og at den har effektive virkemidler for å sikre at havnene blir driftet og utviklet i tråd med nasjonale hensyn.

Samme mindretall viser til at definisjonen av kommunal havn innebærer en innsnevring av hva som skal anses som en kommunal havn i forhold til gjeldende rett, og kan derfor ikke støtte den foreslåtte definisjonen av en kommunal havn. Reguleringen av kommunale havner represente-

rer viktige skranker for havnenes virksomhet og balanserer interessene til de ulike aktørene. En begrensning av hvilke havner som omfattes av disse særreglene vil dermed svekke vernet av brukernes interesser knyttet til havnevirksomhet. Det er for øvrig uklart hva som menes med å ha bestemmende innflytelse over en havn. *Samme mindretall* mener at det også vil være uheldig å innføre en begrepsbruk fra selskapslovgivningen som har et annet formål som basis for definisjonen enn av hva som er å anse som kommunal havn. Også begrunnelsen for den nye definisjonen viser at begrepsbruken skaper uklarhet. *Samme mindretall* går derfor inn for å videreføre gjeldende rett.

I tilfeller hvor havnearealer skal omreguleres, gir medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel 5 mulighet for sektormyndighetene å synliggjøre nasjonale hensyn. Prosessene som skal følges ved eventuell uenighet sikrer at uenigheten løftes til et politisk nivå. I arbeidet med ny kommunelov er det imidlertid et førende prinsipp om å styrke det kommunale selvstyret, det vil si at det skal vurderes om kommuneloven og sektorlover legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet, jf. NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

Samme mindretall mener derfor at det ikke er tilstrekkelig at statlige sektormyndigheter kun har adgang til å reise innsigelser i plansaker som gjelder kommunale havner og farvann, dersom vilkårene for uttak og bruk av overskudd fra havnevirksomheten mykes opp. Kommunene er planmyndighet, og for å ivareta nasjonale hensyn utover de kommunale, er det nødvendig med ytterligere statlig involvering og godkjennelse knyttet til disponering av areal til havn. Dette gjelder særlig ved irreversible omreguleringer av havnearealer, som for eksempel til boliger.

Samme mindretall kan heller ikke støtte forslaget til siste ledd i § 29 om overdragelse, da det i praksis vil innebære en omgåelse av reglene for disponering av havnekapitalen.

På denne bakgrunn mener *samme mindretall* at det foreligger særlige hensyn som tilsier behov for beskyttelse av havnekapitalen, både med hensyn til kapital og areal. Det er derfor nødvendig med en videreføring av gjeldende havnekapitalregler, for å sikre en desentralisert havnestruktur med effektive havner med et konkurransedyktig prisnivå. Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 75 (2007–2008), der det fremgår at reglene om havnekapital ble ansett som et godt virkemiddel som ville sikre stabilitet og forutsigbarhet i transportplanleggingen, og legge til rette for koordinerte og langsiktige investeringer i helhetlige transportløsninger. *Samme mindretall* mener disse vurderingene fortsatt er gjeldende, og ser ikke at det er utviklingstrekk som tilsier at det er behov for en endring av gjeldende lov.

Utvalget har ikke tatt stilling til om dagens regelverk er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte, jf. kapittel 10.6.7.2. (Statsstøtteregelverket). *Samme mindretall* viser til at utredningene ikke gir et entydig svar på om det foreligger statsstøtterettslige utfordringer. Dersom det er nødvendig å gjøre endringer i reguleringen av havners kapitalforvaltning som følge av EØS-avtalen, så mener *samme mindretall* at slike endringer ikke må gå lengre enn det som er nødvendig.

Samme mindretall mener derfor at prinsippet i havneloven § 48 første ledd om at «havnekapitalen kan ikke nyttes til andre formål enn havnevirksomhet» bør videreføres i ny lov. Sikkerhetsventilen i § 48 siste ledd om at departementet – i «særlige tilfelle og på nærmere vilkår» – kan beslutte at havnekapitalen kan benyttes til andre formål enn havnevirksomhet bør likeledes videreføres, men fortsatt praktiseres med varsomhet. *Samme mindretall* mener departementet bør gi tillatelse dersom slike formål ikke hindrer nødvendig utvikling av havnen, og indirekte vil være til fordel for sjøtransporten for eksempel ved en mer effektiv logistikkjede eller ved at det tilrettelegges for mer næringsvirksomhet som vil bidra til ytterligere sjøtransport over den aktuelle havnen.

Målet er å oppnå en mer optimal nasjonal havnestruktur. I situasjoner hvor havner vurderes lagt ned, vil departementet ha en mer overordnet og nasjonal tilnærming til spørsmålet enn den enkelte kommune. Det er imidlertid viktig at havner som ikke lenger har en funksjon, faktisk besluttes nedlagt, og at regelverket ikke hindrer dette.

Samme mindretall mener også at særbestemmelsen i havneloven § 49 gir en fornuftig beskyttelse av havnekapitalen mot at det foretas utbytte i større utstrekning enn hva som er forsvarlig, ettersom det etter loven ikke kan utbetales utbytte før det er gjort avsetninger til vedlikehold og videre utvikling av havnen. Videre er havnevirksomheten gitt en ekstra beskyttelse gjennom at departementet kan pålegge tilbakeføring av midler utdelt utenfor rammene som er definert i bestemmelsens første ledd. Det kan fastsettes i forskrift at havnestyret kan bestemme at deler av overskuddet kan utdeles til fri bruk for kommunen, uten at man er innenfor rammene av § 49 første ledd. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet, og

samme mindretall mener derfor at den bør oppheves for å få klarere rettslige rammer for anvendelsen av havnekapitalen.

Samme mindretall mener også at særbestemmelsen i havneloven § 49 gir en fornuftig beskyttelse av havnekapitalen mot at det foretas utbytte i større utstrekning enn hva som er forsvarlig, ettersom det etter loven ikke kan utbetales utbytte før det er gjort avsetninger til vedlikehold og videre utvikling av havnen. Videre er havnevirksomheten gitt en ekstra beskyttelse gjennom at departementet kan pålegge tilbakeføring av midler utdelt utenfor rammene som er definert i bestemmelsens første ledd. Havneloven § 49 viser til havneloven § 45 annet ledd, som slår fast at kommuner og private kan delta i foretak, herunder danne selskap for investeringer, utvikling og drift av havnen. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen ikke skal videreføres i ny lov. For å hensynta dette, er det nødvendig å foreslå noen justeringer i ordlyden i havneloven § 49. Videre kan det fastsettes i forskrift at havnestyret kan bestemme at deler av overskuddet kan utdeles til fri bruk for kommunen, uten at man er innenfor rammene av § 49 første ledd. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet, og samme mindretall mener derfor at den bør oppheves for å få klarere rettslige rammer for anvendelsen av havnekapitalen. Det vises til forslag til ny § 29 c.

Samme mindretall mener videre at reglene i § 50 om fritak fra reglene om havnekapital bør videreføres uendret. Adgangen til å få fritak fra reglene om havnekapital bør fortsatt være begrenset og knyttet opp mot strenge vilkår for å beskytte havnekapitalen. Det vises til forslag til § 29 d.

10.7 Regulering av brukerbetaling

10.7.1 Innledning

I dette kapittelet vurderer utvalget regulering av betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur.

Havnebrukeres betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur skjer etter gjeldende rett som hovedregel ved vederlag som havn og tjenesteyter krever etter privatrettslige regler. Unntaksvis kan kommunen gis tillatelse til å dekke kostnader til kommunal havnedrift gjennom innkreving av havneavgift.

Dette følger av gjeldende lov § 42. Bestemmelsen står i lovens kapittel 6 Alminnelige regler om havner. Når det gjelder disse bestemmelsene, skal utvalget ifølge mandatets pkt. 3.3 «vurdere lovens generelle bestemmelser om havner med sikte på å unngå dobbeltregulering (…)». Videre fremgår det at utvalget skal «foreslå regulering som er i tråd med internasjonale avtaler og regelverk».

Etter utvalgets vurdering vil havneforordningen sette rammer for reguleringen i ny havne- og farvannslov av betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. Havneforordningen har blant annet bestemmelser om rammer for fastsetting av vederlag for havnetjenester og vederlag for bruk av havneinfrastruktur, samt at klageorgan skal være uavhengig av havnen. Forordningen er i EØS-notat vurdert som EØS-relevant, og utvalget legger til grunn at havneforordningen skal tas inn i EØS-avtalen. Forordningen vil da i sin helhet gjøres til nasjonal rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7.

10.7.2 Gjeldende rett

Utgangspunktet etter gjeldende havne- og farvannslov er at fastsettelse av priser for bruk av havneinfrastruktur og for havnetjenester følger alminnelige privatrettslige regler. Dette følger av gjeldende § 42 fjerde ledd første punktum, der det fremgår at «den som tilbyr havne- og transporttjenester fastsetter pris og andre forretningsvilkår».

For å tilrettelegge for konkurranse og kontroll med prisfastsettelsen fra aktørenes side, er det med hjemmel i gjeldende lov § 42 femte ledd fastsatt forskrift om publisering av havneopplysninger (2010). Forskriften bestemmer blant annet at «[d]en som tilbyr havne- og transporttjenester skal utarbeide og publisere en samlet oversikt over gjeldende bestemmelser, pris og andre opplysninger som kan være av betydning for den som bruker eller oppholder seg i havnen …»

Etter § 42 fjerde ledd andre punktum er departementet gitt myndighet til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om prinsipper for prisfastsettelsen. Dette er ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 179) «en unntakshjemmel som bare forutsettes brukt dersom det viser seg nødvendig, mot aktører som utnytter en dominerende eller monopollignende stilling i et marked til å ta urimelig høye priser». Videre fremgår det at leddet «også [kan] tenkes benyttet til å følge opp initiativer fra EU som vurderer felles prinsipper for prising av offentlig infrastruktur». Det er per i dag ikke gitt forskrift med hjemmel i bestemmelsen.

Paragraf 42 sjette ledd første punktum åpner for at kommunen kan søke departementet om tillatelse til innkreving av havneavgift i stedet for alminnelig prising av havnens tjenester. Videre kan departementet etter samme ledd siste punktum gi forskrift om nærmere bestemmelser om utforming av og innkreving av havneavgift. Med

hjemmel i bestemmelsen er det fastsatt forskrift om kommunal innkreving av kaiavgift m.m. (2012).

10.7.3 Utvalgets vurderinger

Ikrafttredelsen av gjeldende lov innebar at man avviklet tidligere ordning med forskriftsregulerte havneavgifter som skulle dekke spesifiserte kostnader i kommunale havner og gikk over til at kommunale havner krever betaling for bruk av infrastruktur og tjenester på linje med private aktører, med grunnlag i kommunens private autonomi. I forarbeidene til gjeldende lov (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008)) er det på side 101 flg. fremhevet at 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». Det ble videre fremholdt at deregulering vil kunne skjerpe konkurranse mellom havner og gjøre det mulig for havner å ta hensyn til priskonkurranse fra vei- og banetransporten.

Som nevnt ovenfor er det per i dag ikke gitt forskrift med hjemmel i gjeldende lov § 42 fjerde ledd andre punktum om «prinsipper for prisfastsettelsen». Forarbeidene forutsetter da at det i første rekke vil være de alminnelige privatrettslige regler som setter skranker for hvilke vederlag som kan kreves, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 102, der det blant annet uttales at «prisfastsettelsen vil underlegges de samme rettsregler og kontroll som annen prising i næringslivet».

Konkurranse- og privatrettslige regler retter seg mot urimelige priser og diskriminerende prising. Urimelige priser kan etter forholdene rammes av pristiltaksloven (1993) § 2 som fastslår det er «forbudt å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige». Bestemmelsen viderefører tidligere prisloven § 18 og i Ot.prp. nr. 41 (1992–93) s. 119 uttales blant annet:

> «I forarbeidene til prisloven § 18 uttales at det må foreligge et klart og ikke ubetydelig avvik fra det rimelige for at bestemmelsen skal anses overtrådt. Departementet antar at dette bør legges til grunn i relasjon til den foreliggende bestemmelsen».

Urimelige priser kan også rammes av avtaleloven (1918) § 36. Etter avtaleloven § 36 kan en avtale «helt eller delvis settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende». Det skal imidlertid svært mye til for at en avtale mellom ervervsdrivende settes til side etter avtaleloven § 36.

Urimelige priser kan etter forholdene rammes av konkurranseloven (2004) § 11 om foretaks utilbørlige utnyttelse av dominerende stilling, jf. bestemmelsens annet ledd bokstav a om «å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår». Konkurranseloven § 11 kan også ramme diskriminerende prising, jf. § 11 andre ledd bokstav c om «å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen». Konkurranseloven § 11 oppstiller to vilkår som må være oppfylt for at det skal foreligge overtredelse. For det første må foretaket ha en dominerende stilling, og for det andre må foretakets atferd innebære en utilbørlig utnyttelse av den dominerende stillingen. Det er også et vilkår at opptredenen er egnet til å ha merkbar konkurransebegrensende virkning på det aktuelle markedet.

Selv om forarbeidene til gjeldende havne- og farvannslov fremholder at det vil være de alminnelige privatrettslige regler som setter skranker for havnens vederlagsfastsettelse, er det klart at for så vidt gjelder kommunale havner vil også den ulovfestede forvaltningsrettslige læren om myndighetsmisbruk etter forholdene kunne komme til anvendelse. Myndighetsmisbrukslæren innebærer at beslutning om urimelige priser, vilkårlig prisfastsettelse og prisfastsettelser som innebærer usaklig forskjellsbehandling kan kjennes ugyldig av domstolene.

Når det gjelder urimelig høy pris, er det generelt en høy terskel for å konstatere dette. Utvalget viser her til at Hålogaland lagmannsrett på side 30 i dom i sak 16-133699ASD-HALO om kaivederlag uttaler følgende om terskelen for å sette avtaler til side etter myndighetsmisbrukslæren, avtaleloven eller pristiltaksloven på grunn av urimelig høy pris:

> «Felles for samtlige rettsgrunnlag er at det skal mye til for å sette avtalen til side fordi prisen er urimelig. At terskelen er høy harmonerer godt med at det er vanskelig for domstolene å fastsette riktig pris».

Etter hva utvalget kjenner til foreligger det ikke rettspraksis der krav om havnevederlag er funnet å være urimelig høyt etter privat- og konkurranserettslige regler. Utvalget er heller ikke kjent med rettspraksis der krav om havnevederlag i kommunal havn er funnet å være urimelig etter myndighetsmisbrukslæren.

I henhold til gjeldende § 42 sjette ledd første punktum kan kommunen søke departementet om tillatelse til innkreving av havneavgift. Etter det utvalget kjenner til er det kun tre kommuner som har søkt om dette. Av disse fikk én kommune avslag, én kommune gikk på eget initiativ bort fra havneavgiftordningen og én kommune fikk tidsbegrenset tillatelse, og har nå gått over til vederlag. Ordningen er således ikke i bruk i dag.

Som nevnt innledningsvis, vil havneforordningen etter utvalgets vurdering legge rammer for reguleringen i ny havne- og farvannslov av betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. Utvalget vurderer i det følgende regulering av betaling for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur i ny havne- og farvannslov sett i lys av havneforordningen.

Forordningen har som formål å legge til rette for markedsadgang i havner for leverandører av havnetjenester og å etablere finansiell transparens og autonomi i havner. Dette skal blant annet bidra til økt kvalitet og effektivitet i havnetjenester og derigjennom fremme sjøtransport.

I forordningens kapittel III er det gitt bestemmelser som skal bidra til finansiell transparens og autonomi i havner. Dette kapittelet inneholder blant annet bestemmelser om vederlag for havnetjenester (heretter havnetjenestevederlag) og vederlag for bruk av havneinfrastruktur (heretter havneinfrastrukturvederlag). Forordningen har både bestemmelser om prinsipper for fastsetting av vederlag og bestemmelser om vederlagsnivå.

Havnetjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag er definert i forordningens artikkel 2. Havnetjenestevederlag er i artikkel 2 (11) definert som vederlag til leverandør av havnetjenester («port services») betalt av brukeren av den relevante tjenesten. Forordningen gjelder ifølge artikkel 1 (2) følgende havnetjenester: bunkring, godshåndtering, fortøyning, passasjertjenester, mottak av skipsavfall og lastrester, los- og taubåttjenester. Havneinfrastrukturvederlag er definert i artikkel 2 (9) og omfatter vederlag for bruk av infrastruktur, fasiliteter og tjenester, inkludert sjøverts adgang til havnen og vederlag for passasjer- og lastehåndtering. Utenfor faller vederlag for leie av landareal.

I artikkel 12 (1) stilles det krav til fastsettelse av havnetjenestevederlag i havner der det er begrenset konkurranse i havnen om ytelse av havnetjenester. Nærmere bestemt gjelder artikkelen vederlag for havnetjenester som ytes av havnen selv eller av en juridisk enhet som havnen utøver kontroll over (såkalt «intern operatør» jf. artikkel 8) i henhold til en forpliktelse om å yte tjeneste av allmenn interesse (som definert i artikkel 7). Videre gjelder artikkelen vederlag for havnetjenester som ytes av tjenestetilbyder i en havn der havnen har begrenset antallet tjenestetilbydere for å sikre gjennomføring av forpliktelse til å yte tjenester av allmenn interesse. I havner som nevnt er det etter artikkel 12 (1) krav om at vederlagene fastsettes på en gjennomsiktig, objektiv og ikke-diskriminerende måte, samt at de skal stå i forhold til tjenestens kostnader. I artikkel 12 (2) er det stilt krav om at havnetjenestevederlagene, dersom de er integrert i andre vederlag som for eksempel i havneinfrastrukturvederlag, skal være enkelt identifiserbare for brukerne. Videre skal havnetjenesteleverandører etter artikkel 15 (3) gjøre informasjon om vederlagenes oppbygging og nivå tilgjengelig for brukerne.

Når det gjelder havneinfrastrukturvederlag, framgår det i artikkel 13 (1) at medlemsstatene skal sikre at havneinfrastrukturvederlag blir innkrevd. I artikkel 13 (3) fremgår at havneinfrastrukturvederlagenes struktur og nivå skal fastsettes i henhold til havnens egen kommersielle strategi og investeringsplaner, og være i samsvar med konkurransereglene. Det er i artikkel 13 (4) åpnet for differensiering av infrastrukturvederlagene, blant annet av hensyn til miljø. Det er da et krav om at differensieringskriteriene skal være gjennomsiktige, objektive og ikke-diskriminerende, samt være i samsvar med konkurranse- og statsstøttereglene.

Havnen skal etter artikkel 13 (5) sørge for at havnebrukerne informeres om havneinfrastrukturvederlagene. Det er krav om at havnen informerer brukerne om endringer i infrastrukturvederlagene minst to måneder før de trer i kraft. På tilsvarende måte som for havnetjenestevederlagene, skal havneinfrastrukturvederlagene, dersom de er integrert i andre vederlag som for eksempel i havnetjenestevederlag, være enkelt identifiserbare for brukerne, jf. artikkel 13 (2).

I kapittel IV har forordningen bestemmelser om brukerkonsultasjon og om klageordning. I artikkel 15 (1) er det krav om at havnen skal høre brukerne om blant annet vesentlige endringer i vederlag når en intern operatør yter havnetjenester i henhold til forpliktelse om tjeneste av allmenn interesse. Artikkel 16 omhandler klagerett og pålegger medlemsstatene å sørge for en effektiv klagemekanisme. Klageorganet skal være uavhengig av havner og havnetjenesteytere.

Etter utvalgets vurdering vil havneforordningens bestemmelser om vederlag for havnetjenester og vederlag for bruk av havneinfrastruktur sette rammer for reguleringen av vederlag i hav-

ner i ny havne- og farvannslov. Utvalget viser til at forordningen i EØS-notat er vurdert som EØS-relevant og forordningen er markert som EØS-relevant. Utvalget legger etter dette til grunn at havneforordningen skal tas inn i EØS-avtalen.

EU-rettsakter som tas inn i EØS-avtalen må gjennomføres i norsk rett. Når det gjelder forordninger som tas inn i EØS-avtalen, skal de gjøres til nasjonal rett «som sådan». Dette følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. Formuleringen «som sådan» er ifølge Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse kapittel 12.7 forstått slik at forordninger skal gjennomføres i nasjonal rett «ord for ord». Videre fremgår det i denne veilederens kapittel 12.7 om gjennomføring av forordninger:

> «Gjennomføring av forordninger bør derfor skje ved inkorporasjon. Dette innebærer at den lov- eller forskriftsteksten som vedtas, fastsetter at vedkommende forordning – i EØS-tilpasset form – skal gjelde som lov eller forskrift, uten at selve teksten der EØS-tilpasningene er innarbeidet, formelt vedtas som lov eller forskrift.»

Som nevnt ovenfor er det lagt til grunn at departementet i gjeldende havne- og farvannslov § 42 fjerde ledd andre punktum har hjemmel til å gi slik forskrift. I bestemmelsen er departementet gitt myndighet til i forskrift å «fastsette prinsipper for prisfastsettelsen», og i forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008)) fremgår på side 179 at «[e]n slik hjemmel kan også tenkes benyttet til å følge opp initiativer fra EU som vurderer felles prinsipper for prising av offentlig infrastruktur».

Utvalget vurderer etter dette at det i ny havne- og farvannslov må tas inn en hjemmel for departementet til å gi forskrift om inkorporering av havneforordningens bestemmelser om havneinfrastrukturvederlag og havnetjenestevederlag.

Utvalget har vurdert om det også, i tillegg til en hjemmel til å gi forskrift om inkorporering av havneforordningens bestemmelser om vederlag, bør tas inn en bestemmelse som innholdsmessig svarer til havneforordningens bestemmelser om havnetjeneste- og infrastrukturvederlag. Utvalget er kommet til at det ikke bør tas inn en slik bestemmelse i loven da dette vanskelig vil være forenlig med kravet om gjennomføring av forordninger i nasjonal rett «ord for ord», slik EØS-avtalens artikkel 7 bokstav a er forstått.

Utvalget vil imidlertid peke på at et sentralt prinsipp i havneforordningen er at havnens brukere skal ha tilgang til informasjon om prisene som gjelder for bruk av havnen og tjenester som ytes i havnen, jf. ovenfor om forordningens artikkel 12, 13 og 15. Som nevnt er det i dag fastsatt forskrift med hjemmel i gjeldende lov § 42 femte ledd, om at den som tilbyr havne- og transporttjenester i havn skal publisere oversikt over priser. Hovedformålet med forskriften er å ivareta transparens og oversiktlighet i markedet, noe som også tilrettelegger for konkurranse og kontroll. Utvalget mener at forskriften bør tas inn i ny havne- og farvannslov noe omformulert. Videre foreslås det at departementet gis hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om rammer for fastsetting av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur, som vil gi hjemmel til forskrift om inkorporering av havneforordningens bestemmelser om havneinfrastrukturvederlag og havnetjenestevederlag. Det foreslås presisert i hjemmelsbestemmelsen at det i forskriften kan gis bestemmelser om klageadgang og behandling av klage, jf. havneforordningens artikkel 16 om behandling av klage. Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 25.

Som påpekt ovenfor under pkt. 4.3.2 gjelder havneforordningen som utgangspunkt for havner i det Trans-Europeiske transportnettet (TEN-T), og den vil dermed bare omfatte 16 norske havner. *Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte og Vennemo* mener at en rekke av reglene i havneforordningen er i tråd med prinsipper som ligger til grunn for lovforslaget. *Samme flertall* oppfordrer derfor departementet til, i forbindelse med inkorporeringen av forordningen, å vurdere å gi forordningen eller deler av den anvendelse på norske havner generelt.

Utvalgsmedlemmene Bjørnflaten og Ubeda viser til at fastsettelse av priser for bruk av havneinfrastruktur og havnetjenester som ytes i havnen følger alminnelige privatrettslige regler. *Disse medlemmer* vil likevel understreke at gitt havnenes sentrale posisjon som en del av infrastrukturen, både lokalt, regionalt og nasjonalt, er det viktig at havnene er konkurranseeffektive, at det er rettferdig prising og at prisene ikke er høyere enn nødvendig for å dekke nødvendig drift, vedlikehold og investeringer, slik at ikke sjøtransporten svekkes sammenlignet med andre transportformer. I motsetning til situasjonen for bane og dels vei, er havnevirksomheten i stor grad finansiert av brukerbetaling.

På denne bakgrunn mener *disse medlemmer* at det er viktig at EUs havneforordning gjøres gjeldende for alle offentlige havner. Havneforordningen har blant annet bestemmelser om fastsetting

av vederlag for havnetjenester og vederlag for bruk av havneinfrastruktur, samt bestemmelser om tilsyn/klagemyndighet som skal være uavhengig av eier av havnen. Disse medlemmer mener at forordningen vil bidra til større åpenhet og brukerinvolvering omkring fastsettelse av vederlag i havner, og større rettssikkerhet for brukere som mener de er utsatt for urettferdig prising. Dette vil også kunne bidra til likestilte konkurranseforhold havnene imellom.

Disse medlemmer viser til erfaringene med dagens havnelov, der uenighet om vilkår i stor grad er henvist til rettsapparatet. Tiltak som gir økt transparens i havnenes økonomistyring og drift vil kunne bidra til bedre kostnadskontroll og mer effektiv drift av den enkelte havn. Dette vil også kunne styrke sjøtransportens konkurransevilkår.

Mange mindre aktører innen sjøtransporten har ikke ressurser til å kunne ta opp en sak for domstolene. *Disse medlemmer* vil derfor påpeke viktigheten av reelle brukerkonsultasjoner, og at det etableres et uavhengig klageorgan, hvor det også er anledning til å klage inn havners praktisering av fastsetting av priser. Dette vil kunne bidra til en mer effektiv tvisteløsning enn i dag.

Videre mener *disse medlemmer* at det er viktig med en helhetlig gjennomgang av avgifter, gebyrer og vederlag for sjøtransporten. I tillegg til at sjøtransporten i svært stor grad er brukerfinansiert, har sjøtransporten et svært høyt antall vederlag, gebyrer og avgifter å forholde seg til. For å styrke sjøtransportens konkurransekraft er det derfor et stort behov for å forenkle dagens system. Det bør derfor iverksettes en helhetlig gjennomgang som en oppfølging av lovarbeidet med havne- og farvannsloven.

Når det gjelder ordningen etter gjeldende rett der kommunen kan søke departementet om tillatelse til å kreve havneavgifter, foreslår utvalget at denne, med bakgrunn i den meget begrensede anvendelsen, ikke videreføres.

Kapittel 11
Fellesbestemmelser

11.1 Saksbehandlingsgebyr

11.1.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 6 gir departementet hjemmel til å fastsette gebyr for behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter bestemmelser i eller i medhold av loven. Hjemmelen gjelder generelt for søknadsbehandling etter loven, men mest aktuelt har vært saksbehandlingsgebyr ved søknader om iverksetting av tiltak etter gjeldende lovs kapittel 4.

Det er per i dag ikke fastsatt forskrift med hjemmel i § 6 om saksbehandlingsgebyr til staten.

Kommunen er ved forskrift om saksbehandlingsgebyr etter lov om havner og farvann (2010) med hjemmel i havne- og farvannsloven §§ 6 og 8 gitt myndighet til å gi forskrift om kommunalt saksbehandlingsgebyr ved søknadsbehandling etter havne- og farvannsloven § 27 om tiltak som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde. Forskriften fastslår at kommunalt saksbehandlingsgebyr ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader til behandling av søknad, og videre at det ikke kan ilegges gebyr for behandling av klage over vedtak.

Havne- og farvannsloven § 54 gir departementet myndighet til å gi forskrifter om gebyr for kontrolltiltak og tilsyn som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. Det er per i dag ikke fastsatt forskrift med hjemmel i § 54 om gebyr for kontrolltiltak og tilsyn.

11.1.2 Utvalgets vurderinger

Behandling av søknader etter loven kan være kostnadskrevende for den myndighet som skal behandle søknadene. Utvalget mener derfor at staten og kommunen, tilsvarende som på andre områder, bør ha adgang også etter ny lov til å kreve saksbehandlingsgebyr. Saksbehandlingsgebyr er aktuelt for behandling av søknader om tillatelse til tiltak som kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet, jf. lovforslaget § 13. Søknadsplikt for iverksetting av tiltak er behandlet i kapittel 9.3. Både staten og kommunen er gitt kompetanse til å behandle søknader etter havne- og farvannsloven. Utvalget mener at både statens og kommunens adgang til å kreve saksbehandlingsgebyr bør fremkomme direkte av loven, og ikke gis i forskrift, slik som det er for kommunens adgang i dag. Hjemmelen til å fastsette forskrift om kommunalt saksbehandlingsgebyr, bør etter utvalgets mening ligge til kommunestyret selv, uten adgang til å delegere denne. Dette er i samsvar med den tilsvarende gebyrbestemmelsen i plan- og bygningsloven (2008) § 33-1.

Videre mener utvalget at det også bør fremkomme direkte i loven at gebyret ikke skal overskride selvkost. Dette fremgår i dag i forskriften som gir kommunene myndighet til å gi gebyrforskrift. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014)). Kommunelovutvalget foreslår i sin rapport at beregningsmetoden gjøres rettslig bindende i ny kommunelov (NOU 2016: 4). En slik bestemmelse vil også gjelde ved selvkost for gebyr etter havne- og farvannsloven.

Det følger av forskriften som gir kommunen myndighet til å gi gebyrforskrift at det ikke kan tas gebyr for klagebehandling. Utvalget mener at denne begrensningen i adgangen til å ta gebyr er viktig for å sikre reell klagerett for søker og andre med rettslig interesse i vedtaket. På denne bakgrunn mener utvalget at det bør stå eksplisitt i loven at det ikke kan ilegges gebyr for klagebehandlingen.

11.2 Transportplanlegging og meldeplikt

11.2.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 5 gir departementet hjemmel til ved enkeltvedtak eller forskrift

å pålegge eier eller bruker 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. Videre er departementet gitt myndighet til å pålegge eiere eller operatører av havn eller havneterminal å føre statistikk for samme formål. Ifølge særmerknadene til bestemmelsen er formålet med bestemmelsen 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» (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 154).

Havne- og farvannsloven (2009) § 22 gir departementet myndighet til, ved enkeltvedtak eller forskrift, å pålegge «sjøfarende eller andre» en meldeplikt til statlig eller kommunal myndighet, eller til eiere eller operatører av havner eller havneterminaler. Bestemmelsen gjennomfører internasjonalt regelverk om meldeplikter, som Norge er forpliktet til å gjennomføre. Bestemmelsen retter seg mot «sjøfarende og andre», og er generelt utformet. Hensikten med en vid forskriftshjemmel er at meldeplikt skal kunne pålegges avsendere eller mottakere av last, eiere eller operatører av havneanlegg eller andre som har kjennskap til informasjonen man har behov for. Videre er bestemmelsen ifølge forarbeidene utformet vidt for å tilrettelegge for at det kan innføres et samordnet meldingsregelverk som kan erstatte dagens mange regelverk som forvaltes av ulike myndigheter, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 163. Etter det utvalget kjenner til, er dette ikke gjort. Utvalget vil imidlertid peke på at SafeSeaNet Norway, som er en felles nasjonal meldeportal for skipsfarten, innebærer en faktisk forenkling for skipsfarten ved at informasjon kun må gis én gang og gjennom én kanal. Meldinger fra fartøy til Kystverket, havner, Sjøfartsdirektoratet, Politiet, Tolletaten og Forsvaret kan gis i SafeSeaNet.

Det følger av § 22 andre ledd at departementet kan fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn, dersom meldeplikten ikke oppfylles.

Havnestatistikkforskriften (1989), som er gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven (1984) § 24, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 64, pålegger kommunen å føre fortløpende statistikk over anløp og havnebrukere og private kaieiere å gi kommunale havnemyndigheter opplysninger som er nødvendige for å beregne avgiftene og som er nødvendige for havnens planlegging og drift. Meldepliktforskriften (2015) som er gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven (2009) § 5 og § 22, samt forskrift om utvidelse av det geografiske virkeområdet for havne- og farvannsloven (2010), har bestemmelser om meldeplikt for bestemte typer fartøy som omfatter en rekke opplysninger, herunder ankomst- og avgangstid, fartøyets bruttotonnasje, lengde, godsmengde og lastemengde. Meldingene skal gis til bestemmelseshavnen og/eller havneterminalen, og som utgangspunkt elektronisk via SafeSeaNet Norway. Havnestatistikkforskriften (1989) og meldepliktforskriften (2015) har en del overlappende bestemmelser.

Utvalget er kjent med at disse to forskriftene er under revisjon, blant annet på grunn av endringer i måten man vil innhente opplysninger på og hvem som skal føre statistikken. Kystverket og Statistisk sentralbyrå samarbeider om å videreutvikle SafeSeaNet Norway til innhenting av statistikkopplysninger direkte fra reder uten bruk av mellomledd.

11.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at myndighetene fortsatt har behov for å kunne kreve opplysninger til bruk for transportplanlegging. Utvalget foreslår derfor at det gis en hjemmel for dette i ny havne- og farvannslov. Utvalget vil fremheve viktigheten av at besetningen om bord på fartøy ikke pålegges mer rapportering enn det som er nødvendig, og foreslår at myndighetenes adgang til å kreve opplysninger må være begrenset til det som vurderes som nødvendig. Utvalget legger til grunn at begrepet «transportplanlegging» bl.a. omfatter utarbeidelse av statistikk til transportplanleggingsformål. Utvalget ser derfor ikke behov for å presisere dette i lovteksten.

Utvalget vurderer at det ikke vil være behov for en hjemmel til å innhente opplysninger til bruk ved trafikkovervåkning, ved siden av meldeplikten, som lovutvalget foreslår å videreføre i lovforslagets § 35 andre ledd. Hjemmelen til å innhente opplysninger til bruk for trafikkovervåkning er heller ikke kommentert i forarbeidene til gjeldende lov § 5, og det er uklart hva som har vært meningen med den. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det i bestemmelsen om transportplanlegging og meldeplikt gis hjemmel til å kreve opplysninger til bruk i transportplanlegging, men ikke til bruk for trafikkovervåkning.

Utvalget mener at pliktsubjektene bør presiseres sammenlignet med gjeldende lovs tilsvarende bestemmelse. Primærkilden til opplysningene må være reder og eventuelt operatør av fartøyet. Den teknologiske utviklingen med blant annet innføring av det nasjonale meldesystemet SafeSeaNet

Norway har ført til at opplysninger til bruk ved transportplanlegging kan innhentes direkte fra reder og skipsregistrene. Det kan i gitte tilfeller også være relevant å innhente opplysninger fra eiere eller operatører av havn eller havneterminal og andre. Utvalget anser at det er statens ansvar å føre statistikk for transportplanlegging og trafikkovervåkning.

Utvalget legger videre til grunn at myndighetene fortsatt har behov for å pålegge fartøy meldeplikt. En plikt for fartøy til å rapportere om blant annet ankomst, avgang eller operasjoner i farvannet til myndigheter eller havneoperatører, er av stor betydning for myndighetenes arbeid med å tilrettelegge for en trygg trafikkavvikling og for å kunne ha kontroll med anløp og ferdsel i norske farvann. Rapporteringsplikten er også av betydning for havnenes arbeid med å tilrettelegge for effektiv havnedrift. Utvalget er derfor av den oppfatning at loven bør inneholde en hjemmel for myndighetene til å pålegge meldeplikt for sjøfarende og andre om anløp og avgang, og om ferdsel eller operasjoner i norsk farvann.

Utvalget vurderer det som viktig at forslag til ny bestemmelse om meldeplikter utformes slik at både gjeldende internasjonale forpliktelser og eventuelle endringer vil kunne gjennomføres i medhold av bestemmelsen, samtidig som det konkretiseres hvem melding kan kreves av og hva det kan kreves at fartøy rapporterer om. Utvalgets forslag til bestemmelse fremgår av lovforslaget § 35.

Utvalget anser at departementets adgang til å fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn ved manglende oppfyllelse av meldeplikten etter havne- og farvannsloven (2009) § 22, eller meldeplikt etter regler fastsatt i medhold av § 22, ikke er en hensiktsmessig sanksjonsform. Denne sanksjonsmuligheten vil etter utvalgets vurdering bare sikre at melding blir gitt, men ikke at meldingens innhold er korrekt. Eventuelle mangler ved en melding vil først foreligge i etterkant av anløpet, eller etter at en hendelse har inntruffet.

Som nevnt over, gjennomfører meldepliktene som er hjemlet i havne- og farvannsloven (2009) internasjonale forpliktelser. Norge er forpliktet etter EU-direktiv 2002/59 om etablering av et felles europeisk trafikkovervåknings- og informasjonssystem (VTMIS-direktivet) til å ha sanksjonsadgang for brudd på meldingsplikter som faller inn under direktivet. Det er opp til nasjonalstaten å velge sanksjonsform. Utvalget foreslår at brudd på meldeplikten eller feilaktig rapportering sanksjoneres med ileggelse av overtredelsesgebyr. Dette vil etter utvalgets vurdering i større grad enn etter gjeldende sanksjonsmulighet påvirke meldepliktige både til å sørge for at melding blir sendt og at meldingen er korrekt. Se nærmere om dette i kapittel 11.7.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, vil fremheve at SafeSeaNet støttes av rederinæringen, og at det er positivt med et felles rapporteringssystem langs kysten. *Samme mindretall* vil samtidig påpeke at det er viktig å jobbe kontinuerlig for å forenkle og holde rapportering fra skip til havner og myndigheter på et minimum. Hovedoppgaven til skipets besetning er å navigere og drifte skipet, og de bør derfor ikke pålegges strengere rapporteringskrav enn det som er nødvendig. *Dette medlem* vil også påpeke at det jobbes med å etablere et felles europeisk single window/felles europeisk rapporteringssystem. I denne sammenheng vil *samme mindretall* fremholde at det også er viktig at norske rederiers interesser ivaretas.

11.3 Offisiell sjøkartmyndighet

11.3.1 Gjeldende rett

Kongen er i havne- og farvannsloven (2009) § 11 første ledd gitt myndighet til å utpeke den myndighet som skal være den offisielle sjøkartmyndigheten, og som dermed gis myndighet til å utstede eller godkjenne offisielle nautiske kart og nautiske publikasjoner. Statens kartverk er i forskrift utpekt som offisiell sjøkartmyndighet, jf. forskrift om fastsettelse av offisiell sjøkartmyndighet (2009). I andre ledd er departementet gitt myndighet til å 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. Funksjonen som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler ivaretas i dag av Kystverket. 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. Bestemmelsen er ikke brukt.

Bestemmelsen implementerer SOLAS (1974) kapittel V regel 2.2 og 9 om at medlemsstatene plikter å la en offisiell sjøkartmyndighet autorisere nautiske kart og nautiske publikasjoner for bruk som godkjent navigasjonshjelpemiddel.

11.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det fortsatt er behov for å sikre kvaliteten på nautiske kart og publikasjoner, ved å forankre myndigheten til å utgi og godkjenne norske nautiske kart og publikasjoner. Videre mener utvalget at kvaliteten på nautiske kart og publikasjoner er avhengig av at sjøkartmyndigheten har den informasjonen som trengs for å kunne kvalitetssikre de nautiske kartene og publikasjonene. På denne bakgrunn mener utvalget at havne- og farvannsloven bør inneholde en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om at slik melding skal gis. Utvalget vektlegger også at slike regler vil ivareta forpliktelsene etter SOLAS om offisiell sjøkartmyndighet og krav til kvaliteten på nautiske kart og publikasjoner. Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 11.

11.4 Tilsyn

11.4.1 Innledning

I dette kapittelet vurderer utvalget hjemmel for tilsyn med overholdelse av plikter som følger av forslaget til ny havne- og farvannslov. Offentlige organer skal være underlagt kontroll med at myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner og bruk av offentlige midler, er lovlig. Tilsyn er i denne sammenheng et virkemiddel som vurderes å være av stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning, jf. blant annet Riksrevisjonens undersøkelser av statlig tilsynsvirksomhet. I forslaget til ny havne- og farvannslov pålegges også private plikter som er av en slik karakter at det kan tilsi at det bør være myndighetskontroll med overholdelsen av pliktene. Generelt er behovet for tilsyn knyttet til risikoen for og alvorligheten av brudd på den aktuelle plikten.

11.4.2 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) har bestemmelser om tilsyn mv. i kapittel 8. Paragraf 52 gir en generell hjemmel til å føre tilsyn med overholdelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. Første ledd gjelder tilsyn med at regler som retter seg mot alle, både kommuner og andre, som utøver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste som er regulert i loven, såkalte aktørplikter, følges. Siste punktum i første ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler om hvem som skal føre tilsyn med hvilke deler av loven.

Andre ledd regulerer tilsyn med plikter som bare påhviler kommunen, såkalte genuine kommuneplikter. Dette er plikter som er pålagt kommunene i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer. Under lovforberedelsen til gjeldende lov ble det foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for å identifisere hvilke av havne- og farvannslovens genuine kommuneplikter som skulle være gjenstand for statlig tilsyn. Konklusjonen av analysen resulterte i at departementet skal føre tilsyn med at kommunene

- sørger for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres,
- påser at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomheten er i forsvarlig stand,
- fører et separat regnskap for de midler som inngår i havnekapitalen, eventuelt fører egne poster i kommunens regnskaper hvor det klart fremgår hva som er havnekapitalens eiendeler, gjeld, inntekter og utgifter,
- utarbeider regnskap etter det regelverk som regulerer havnens foretaksform,
- sikrer at havnekapitalen kun benyttes til det som i lovens forstand er betegnet som havnevirksomhet.

I andre ledd andre punktum er det bestemt at tilsynet med kommunepliktene skal skje i henhold til bestemmelsene i kommunelovens kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen.

For å sørge for praktisk gjennomføring av tilsynet, gir § 53 anvisning på at tilsynsmyndigheten skal ha uhindret tilgang til havner, farvann og tiltak i farvannet. Retten til tilgang gjelder «så langt det er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet». Videre regulerer bestemmelsen myndighetens rett til å få fremlagt opplysninger mv. om havnen og tiltak i havner og farvann, og virkninger av slike. Departementet er gitt myndighet til å fastsette nærmere regler om gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke. Paragraf 54 gir departementet myndighet til å kreve gebyr for kontrolltiltak og tilsyn.

Tilsyn innebærer et element av reaksjon. Tilsynsmyndigheten har både en rett og en 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 (kapittel 10 i loven) eller anmeldelse med krav om straff (kapittel 11 i loven), jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 187.

Paragraf 15 i losloven (2014) inneholder i første og andre ledd en tilsvarende bestemmelse som i havne- og farvannsloven (2009) § 52 første ledd. I medhold av losloven § 15 tredje ledd kan departementet «ved enkeltvedtak eller i forskrift

gi nærmere bestemmelser om plikt til å gi meldinger og opplysninger som er nødvendige for å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne loven blir overholdt». Paragraf 16 i losloven gir tilsynsmyndigheten, i den grad det er nødvendig for å gjennomføre tilsynet, rett til uhindret adgang til fartøy som er lospliktige og tilgang til all dokumentasjon som er relevant for å kontrollere at reglene om losplikt, farledsbevis og vilkår for bruk av farledsbevis er overholdt. Bestemmelsen tilsvarer i stor utstrekning havne- og farvannsloven (2009) § 53.

11.4.3 Utvalgets vurderinger

11.4.3.1 Tilsynsmyndighet

Utvalget vurderer at ny lov bør tilrettelegge for at det kan utpekes en tilsynsmyndighet som gjennom kontroll vil sikre at tilsynsobjektet, som kan være både kommuner og private rettssubjekter, herunder havner, fartøy, navigatører og rederi, faktisk gjør det som pålegges i eller i medhold av lovutkastet. Av hensyn til brukervennlighet og ønsket om å forenkle loven, foreslås det en felles tilsynshjemmel for det som i gjeldende regelverk reguleres i havne- og farvannsloven (2009) og losloven (2014), jf. utvalgets vurdering i kapittel 6.5, hvor utvalget anbefaler at losloven bør tas inn som en del av havne- og farvannsloven.

Ved at tilsynsmyndigheten ikke angis ved egennavn i loven, vil det være mulig å gjennomføre en grundig vurdering av hvem som skal utøve tilsyn med de ulike pliktene som er gjenstand for tilsyn. Utvalget legger til grunn at faglig kunnskap og kompetanse om de plikter det skal føres tilsyn med må være retningsgivende når departementet skal utpeke tilsynsmyndighet. Etter utvalgets vurdering fremstår Kystverket som det statlige organet som vil kunne utøve mest mulig effektiv og kompetent kontroll på de områdene hvor havne- og farvannsloven vil kunne bli brutt, og tilsvarende effektiv oppfølging ved bruk av forvaltningstiltak. Samtidig er det av sentral betydning at lovens bestemmelser om tilsyn utformes på en så fleksibel måte at lovverket ikke er til hinder for at tilsynet kan tilpasse seg fremtidige utfordringer og behov. Eksempel på dette kan være behovet for å gjøre tilpasninger ved eventuelle endringer i organiseringen av det som i dag er Kystverkets oppgaver, og å gi andre statlige organ tilsynsoppgaver dersom dette er hensiktsmessig. Etter utvalgets vurdering bør en slik fleksibilitet sikres i forslaget til ny lov.

Utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse i loven som omhandler tilsynsmyndighetens oppgaver, men at tilsynsmyndigheten gis et skjønn med hensyn til om tilsyn skal gjennomføres. Skjønnet må baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette innebærer at tilsynsmyndigheten må vurdere sannsynligheten for at lovbrudd vil forekomme og hvor alvorlig konsekvensen av ulike lovbrudd vil kunne være.

Tilsyn har stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning ved at det skal bidra til å sikre at lover overholdes. Utfordringer i denne sammenheng kan knytte seg til både organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsyn. Dersom tilsynsmyndighet legges til andre enn departementets underliggende etat, kan det være behov for en forskriftshjemmel som, på tilsvarende måte som i gjeldende lov, gir departementet myndighet til å regulere dette nærmere i forskrift. Utvalget foreslår at det tas inn en slik forskriftshjemmel i ny lov.

Kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunen (og fylkeskommunen) setter visse rammer for hvordan statlig tilsyn med kommuneplikter skal gjennomføres. Hvilke kommunale plikter og områder av kommunenes virksomhet det skal føres tilsyn med, skal fremkomme av særlovene, jf. NOU 2016: 4 s. 381–382. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i ny lov om at departementet fører tilsyn med nærmere bestemte plikter i havne- og farvannsloven som kun er pålagt kommunene, og at tilsynet med kommunepliktene skal skje i henhold til kommuneloven (1992) kapittel 10 A, som inneholder rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunen, slik at kommunene undergis et ensartet statlig tilsyn.

Det fremkommer av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016)), at hjemler for tilsyn med kommuneplikter bør utformes som en kompetanseregel slik at tilsynsmyndigheten gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres. Retningslinjene har til hensikt å sikre at prinsippene om kommunalt selvstyre, rammestyring og kommunal organisasjonsfrihet etterleves. I tråd med dette foreslår utvalget at bestemmelsen om tilsyn med kommuneplikter utformes slik at det er opp til tilsynsmyndigheten å avgjøre *om* det skal føres tilsyn.

Utvalget har videre merket seg at det fremkommer av ovennevnte retningslinjer at

> «[s]tatlig tilsyn er et inngripende styrings- og kontrollvirkemiddel, og en eventuell innføring

av statlig tilsyn som styringsvirkemiddel overfor kommunene må særskilt begrunnes. Stortinget har lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007).»

De kommuneplikter som det ifølge havne- og farvannsloven (2009) § 52 andre ledd skal føres tilsyn med, er identifisert på bakgrunn av en ROS-analyse. Dette er i tråd med det som fremgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Utvalgets forslag innebærer en endring i hvilke plikter som pålegges kommunene i medhold av havne- og farvannsloven; det er kun forslagets § 28 om organisering av kommunal havnevirksomhet og § 29 om forvaltning av kapital mv. i kommunale havner som pålegger kommunene plikter i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer. Utvalget vil påpeke at brudd på kommunens plikt til å skille organisatorisk mellom egen forvaltning av offentlig myndighet og kommunens havnevirksomhet og kommunens plikt til å overholde de krav som stilles til forvaltning av kapital mv. i kommunale havner, vil kunne berøre eller ha potensiale for å berøre flere sektorer og brukergrupper, som for eksempel skipsfartsnæringen. Samlet sett vurderer utvalget at det er en sannsynlighet for at brudd på de to genuine kommunepliktene som fremkommer av lovforslaget, vil kunne medføre uønskede konsekvenser for andre sektorer. På denne bakgrunn mener utvalget at de kommunepliktene som fremgår av lovforslagets §§ 28 og 29 er av en slik karakter at de bør underlegges tilsyn i henhold til kommuneloven kapittel 10 A. Utvalget vurderer derfor at det ikke er behov for å gjennomføre en ytterligere ROS-analyse for å identifisere hvilke av kommunepliktene departementet skal føre tilsyn med. Utvalgets forslag til bestemmelse om tilsyn fremgår av lovforslaget § 33.

Utvalgets mindretall, medlemmene Bjørnflaten og Ubeda, understreker at adgangen til å føre statlig tilsyn med de kommunale havnene er vid. Staten kan føre tilsyn både med kommuneplikter og aktørplikter i havnene. Adgangen til å føre tilsyn med havnens økonomiforvaltning må benyttes aktivt. Utvalgets forslag til § 25 innebærer at departementet kan gi forskrift om fastsettelse av rammer for vederlag. *Disse medlemmer* bemerker at det er en veldig høy terskel for at domstolene overprøver prisfastsettelsen i de kommunale havnene. Brukerne har derfor ikke tilstrekkelig beskyttelse etter konkurranseloven, pristiltaksloven, avtaleloven og den forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren. Samtidig opptrer mange av havnene som lokale monopoler, der enkeltbrukere eller segmenter av brukere risikerer å måtte betale dyrt for tjenester med lav nytteverdi. Det bør derfor fastsettes egen forskrift om rammer for vederlag. Det må da også føres tilsyn med en slik forskrift. *Disse medlemmer* bemerker også at det er nødvendig å føre tilsyn med vederlag i medhold av havneforordningen. Tilsynet må også gjelde havner som ikke omfattes direkte av forordningen.

11.4.3.2 Gjennomføring av tilsyn

Et effektivt tilsyn forutsetter at tilsynsmyndigheten får uhindret tilgang til tilsynsobjektene, som i denne sammenheng kan være havner, fartøy og tiltak i farvannet. Videre er det viktig at tilsynsmyndigheten får tilgang til nødvendig dokumentasjon og informasjon. Utvalget foreslår at loven inneholder en bestemmelse om gjennomføring av tilsynet. Utvalget mener at en slik bestemmelse, som etter gjeldende regelverk, vil sikre et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for uhindret tilgang til tilsynsobjektene.

Utvalget vurderer også at det er behov for å presisere at tilsynsmyndigheten kan få adgang til fartøyet, i den utstrekning det er nødvendig for at tilsynet skal kunne utøves på en tilfredsstillende måte. For tilsyn med lospliktige fartøy, er en slik tilgang en videreføring av gjeldende loslov, som utvalget foreslår at innarbeides i ny lov om havner og farvann, jf. kapittel 6.5. I tillegg kan det for eksempel være behov for adgang til fartøy ved tilsyn med at meldepliktene overholdes, herunder at det rapporteres om farlig og forurensende last, og om faktisk last samsvarer med rapportert last. I slike tilfeller vil det være nødvendig at tilsynsmyndigheten har fysisk tilgang til fartøyet.

Når det gjelder regulering av tilsynsmyndighetens tilgang til tilsynsobjektene, bruker havne- og farvannsloven (2009) formuleringene «farvann» og «tiltak i farvannet», jf. § 53. Utvalget foreslår at formuleringene erstattes med «tiltak og innretninger» i ny bestemmelse. Begrunnelsen for dette er at det i utgangspunktet er fri ferdsel på sjøen, og at en bestemmelse som sier at det skal være «uhindret tilgang til [...] farvann» vil være uten reelt meningsinnhold. Når det gjelder «tiltak i farvannet», anser utvalget dette for å være en for snever formulering, da tiltak som kan ha betydning

for sikkerheten og den allmenne ferdselen i farvannet også kan befinne seg på land. Ordet «innretninger» omfatter både navigasjonsinnretninger og farvannsskilt, som ikke vil være et tiltak i lovens forstand, men som det vil være behov for å ha tilgang til for å kunne føre et effektivt tilsyn.

Tilsynsmyndighetens rett til tilgang til tilsynsobjektene er i havne- og farvannsloven (2009) § 53 begrenset til «det som er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet» (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 187). Utvalget legger til grunn at denne begrensningen også vil gjelde for rett til tilgang etter lovforslagets bestemmelse.

Losloven (2014) § 15 og havne- og farvannsloven (2009) § 53 andre ledd regulerer tilsynsmyndighetenes rett til å få fremlagt opplysninger mv. om havnen og tiltak i havner og farvann, som omfattes av loven, og virkninger av slike. Bestemmelsen er bygget opp etter mal fra vannressursloven (2000) § 55, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 187. I tredje ledd er departementet gitt myndighet til å fastsette nærmere regler om gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke. Utvalget vurderer at det er behov for å innta en tilsvarende bestemmelse i forslaget til ny lov for å sikre at tilsynsmyndigheten kan gjennomføre et effektivt og målrettet tilsyn. Utvalgets forslag til bestemmelse om gjennomføring av tilsyn fremgår av lovforslaget § 34.

11.4.3.3 Finansiering av tilsyn

Gjennomføring av tilsyn krever at tilsynsmyndigheten avsetter tilstrekkelig med ressurser til at formålet med tilsynet realiseres. Departementet har i dag myndighet til å bestemme i forskrift at utgiftene forbundet med tilsyn skal finansieres med gebyr, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 54. Myndigheten til å fastsette slike forskrifter er ikke benyttet, og selv om Kystverket i dag gjennomfører tilsyn på flere områder, som blant annet havnesikring og sikker lasting og lossing av bulkskip, kreves det altså ikke inn gebyr for verken tilsyn eller saksbehandling på noen av disse områdene. Kystverkets tilsynsvirksomhet finansieres derfor over statsbudsjettet.

Slik utvalget ser det, viser praksis at det ikke er behov for å videreføre en bestemmelse om gebyr for kontrolltiltak og tilsyn, tilsvarende havne- og farvannsloven (2009) § 54. Dersom Kystverkets tilsynsaktivitet øker i et slikt omfang at det vurderes som nødvendig å innkreve et gebyr fra den som kontrolleres, kan departementet foreslå å endre loven.

Utvalgets vurderinger om hjemmel til å fastsette saksbehandlingsgebyr fremgår av kapittel 11.1.2.

11.5 Forvaltningstiltak

11.5.1 Innledning

Forvaltningstiltak er virkemidler som kan benyttes til å håndheve lovens bestemmelser. Forvaltningstiltak skiller seg fra administrative sanksjoner ved at de ikke er straff etter Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK). Administrative sanksjoner omtales i kapittel 11.7.

I dette kapittelet vurderer utvalget behovet for bestemmelser om forvaltningstiltak i ny havne- og farvannslov. Utgangspunktet for vurderingen er forvaltningstiltak som i dag er regulert i både havne- og farvannsloven (2009) og losloven (2014).

11.5.2 Gjeldende rett

11.5.2.1 Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannsloven (2009) § 57 første ledd gir myndigheten etter loven hjemmel til å pålegge retting eller stansing av forhold som er i strid med loven eller vedtak gitt i medhold av loven. Forarbeidene nevner som eksempel at et tiltak blir iverksatt uten nødvendig tillatelse, at vilkår i tillatelse ikke blir overholdt, eller at generelle krav i loven ikke blir overholdt. Et pålegg fra myndighetene kan inneholde krav om opphør av aktivitet, fjerning, vedlikehold, oppbygging, opparbeidelse, krav om innsendelse av søknad eller omprosjektering, samt ytterligere dokumentasjon eller kontroll (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 189). Det skal settes en konkret frist for oppfyllelse av pålegget. I tillegg skal det i pålegget informeres om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom, tvangsmulkt, eller endring og tilbakekall av tillatelse. Myndigheten etter loven kan, i medhold av andre ledd, be om bistand fra politiet for å få gjennomført pålegg gitt i medhold av første ledd.

Paragraf 58 gir myndigheten etter loven adgang til å utferdige forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud. Vilkåret for å bruke forelegg er at det tidligere er gitt pålegg eller nedlagt forbud i medhold av havne- og farvannsloven, og at pålegget eller forbudet ikke er etterkommet innen fastsatt frist. I forelegget skal det informeres om at det er adgang til, innen en gitt frist, å ta ut søksmål om gyldigheten av forelegget.

Dersom et pålegg gitt i medhold av havne- og farvannslovens bestemmelser ikke etterkommes, gir § 59 regler om at myndigheten etter loven kan sørge for at pålegget utføres, uten å gå veien om namsmyndighetene. Kostnadene ved dette belastes den som pålegget retter seg mot. En forutsetning for at hjemmelen kan benyttes, er at det foreligger et rettskraftig grunnlag for gjennomføring av pålegget. Slikt rettskraftig grunnlag vil være enten en dom eller et forelegg som ikke er angrepet gjennom søksmål (Østgård, 2015, s. 296). Myndigheten etter loven kan sørge for at pålegget fullbyrdes selv om det ikke foreligger et rettskraftig grunnlag, dersom det foreligger «en overhengende fare», jf. bestemmelsens andre ledd. Ut fra forarbeidene menes med «overhengende fare» 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 myndigheten derfor ikke kan vente på rettskraftig dom eller forelegg» (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 190).

Ved overtredelse av havne- og farvannsloven, eller ved overtredelse av plikter fastsatt med hjemmel i loven, kan myndigheten etter loven pålegge den ansvarlige tvangsmulkt, jf. § 60. Formålet med tvangsmulkt er at den ansvarlige for den ulovlige tilstanden skal få en økonomisk motivasjon for å etterleve de kravene som er fastsatt.

11.5.2.2 Losloven

Loslovens regler om forvaltningstiltak fremkommer av losloven (2014) §§ 9 og 14 andre ledd.

I § 9 er departementet gitt hjemmel til å treffe vedtak om ikke å tilvise los eller å avbryte en pågående losing, dersom seilasen medfører et forsettlig brudd på nasjonalt regelverk som skal trygge ferdselen på sjøen, eller dersom seilasen utgjør en åpenbar risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet eller tap av verdier. Fartøyet skal i slike tilfeller underrettes umiddelbart om årsakene til at fartøyet nektes losing, jf. andre ledd. Det følger av merknadene til bestemmelsen at den regulerer forholdet mellom lostjenesten og fartøyet, og at den ikke endrer reglene om rederiets ansvar for fartøyet og fartøyets drift, eller skipsførerens ansvar for skipets sjødyktighet eller navigering. Hensikten med bestemmelsen er ifølge forarbeidene å gi offentlige myndigheter adgang til å begrense en seilas dersom situasjonen tilsier at videre seilas er sjøsikkerhetsmessig uforsvarlig. Ved anvendelse av bestemmelsen, vil losen likevel fortsatt ha plikt til å bistå skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans sted, inntil fartøyet er tatt til egnet havn eller ankringspunkt (Prop. 65 L (2013–2014) s. 88). Departementet er i tredje ledd gitt hjemmel til å gi forskrift med nærmere bestemmelser om i hvilke tilfeller det kan treffes vedtak om ikke å tilvise los eller å avbryte en pågående losing, og hvordan slike saker skal behandles.

Et fartøy som ikke har betalt forfalte avgifter, kan etter losloven § 14 andre ledd, nektes losing med mindre det stilles sikkerhet for betaling av losavgifter. Forarbeidene peker på at dette vil være et mindre inngripende alternativ til arrest i skip på bakgrunn av sjøpanterett, for å tvinge frem betaling av skyldige avgifter. Særlig for enkelte sesongbaserte fartøyskategorier er for sen betaling et problem (Prop. 65 L (2013–2014) s. 90).

Ved mistanke om overtredelse av losplikten, følger det av § 19 at tilsynsmyndigheten kan beordre fartøyet stanset og anvise oppankring eller anløp til bestemt sted for nærmere undersøkelser. I forarbeidene påpekes det at overtredelse av lospliktreglene kan få store konsekvenser for sjøsikkerheten, og at det derfor er grunn til å beholde regelen (Prop. 65 L (2013–2014) s. 92).

11.5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er viktig at myndighetene har tilstrekkelige virkemidler som kan sikre etterlevelse av loven, forskriftene og vilkår fastsatt i tillatelser. Forvaltningstiltak har primært til hensikt å skape et fremtidig oppfyllelsespress, og vil etter utvalgets vurdering kunne være hensiktsmessige virkemidler for å oppnå etterlevelse av havne- og farvannslovens bestemmelser.

I vurderingen av hvilke forvaltningstiltak ny havne- og farvannslov skal gi hjemmel for, har utvalget sett hen til forskjellen mellom forvaltningstiltak og sanksjoner. Mens forvaltningstiltak har til hensikt å tvinge frem en oppfyllelse av loven og således er «fremtidsrettede», er sanksjoner – enten de er av administrativ karakter eller utgjør straff – først og fremst «tilbakeskuende» og av «pønal» karakter og tar sikte på å ramme overtredelser som har funnet sted (NOU 2003: 15 s. 241). Utvalgets vurderinger av behov for hjemmel for å sanksjonere brudd på loven, fremkommer i kapittel 11.7.3.

11.5.3.1 Pålegg om retting og stansing

Det fremgår av utvalgets forslag til formålsbestemmelse at ny havne- og farvannslov skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for

effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. For å oppnå disse målene, kan det være av stor betydning at rettsstridige forhold stanses eller rettes. Særlig kan det være av stor betydning å få rettet eller stanset forhold som innebærer en risiko for trygg ferdsel.

Generelle bestemmelser som gir hjemmel til å gi pålegg om retting og stansing er, i tillegg til havne- og farvannsloven (2009), også gitt etter annet regelverk, se for eksempel plan- og bygningsloven (2008) § 32-3, vannressursloven (2000) § 59 og forurensningsloven (1981) § 7. For å sikre etterlevelse av lovens regler, mener utvalget at det er nødvendig å videreføre hjemmelen til å gripe inn overfor rettsstridige forhold ved pålegg om retting eller stansing i ny lov.

Behovet for en slik hjemmel gjelder både overfor private aktører og overfor offentlige myndigheters overtredelser. Videre vurderer utvalget at hjemmelen til å gi pålegg om retting og stansing ikke bør begrenses til allerede oppstått skade. I denne sammenheng slutter utvalget seg til de vurderingene som fremkommer i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 136 om at det ikke er et vilkår 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 tilstrekkelig med fare for skade, for at myndighetene skal kunne reagere med pålegg om retting og stansing ved en overtredelse av loven.

Forvaltningsloven (1967) § 16 første ledd krever at det som hovedregel skal gis forhåndsvarsel før det gis pålegg om retting og stansing. Unntakene i forvaltningsloven § 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. Dette vil særlig være aktuelt hvor behovet for å gi pålegg om retting eller stansing er akutt, og det derfor ikke er praktisk mulig å gi forhåndsvarsel.

Utvalgets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet § 38.

11.5.3.2 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Utvalget mener tilsynsmyndigheten bør gis adgang til å utferdige forelegg mot den som ikke etterkommer pålegg eller forbud. Etter utvalgets oppfatning er dette et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverket ved 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 (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 136).

Utvalgets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet § 39.

11.5.3.3 Tvangsfullbyrdelse

Dersom et pålegg gitt i medhold av havne- og farvannslovens bestemmelser ikke etterkommes, kan det være behov for å fremtvinge oppfyllelse. Dersom tilsynsmyndigheten har gitt et forelegg etter lovutkastets § 39 som ikke er angrepet ved søksmål, eventuelt at det foreligger en rettskraftig dom, er vilkårene for at en tvangsfullbyrdelse skal kunne gjennomføres oppfylt. Utvalget vurderer at bestemmelsene om pålegg og forelegg vil få størst effekt ved at tilsynsmyndigheten selv sørger for at pålegget blir gjennomført, uten at det er behov for å gå veien om namsmyndigheten først, jf. tvangsfullbyrdelsesloven (1992) § 13-14. På denne bakgrunn foreslår utvalget at bestemmelsen om tvangsfullbyrdelse i havne- og farvannsloven (2009) § 59 videreføres i ny lov, jf. forslag til bestemmelse i lovutkastet § 40.

11.5.3.4 Tvangsmulkt

Forvaltningsloven (1967) § 51 inneholder en generell bestemmelse som regulerer visse spørsmål knyttet til vedtakelse og ileggelse av tvangsmulkt. Hjemmel for tvangsmulkt må finnes i særloven. Selv om tvangsmulkt etter omstendighetene kan være inngripende, regnes ikke tvangsmulkt som en administrativ sanksjon (Prop. 62 L (2015–2016) s. 179).

Kystverket har meddelt utvalget at deres erfaring er at hjemmel til å treffe vedtak om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av havne- og farvannsloven og forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av loven. Utvalget foreslår derfor at ny havne- og farvannslov inneholder en slik hjemmel, på tilsvarende måte som havne- og farvannsloven (2009).

Utvalget ser ikke at det er behov for at ny lov skal inneholde en bestemmelse om at pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 60 fjerde ledd annet punktum, da dette fremkommer av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d. Utvalget foreslår imidlertid at det innføres et krav om at tvangsmulkt kun kan frafalles i «særlige tilfeller», fordi dette må anses å være en unntaksbestemmelse. Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 41.

11.5.3.5 Endring og tilbakekall av tillatelse

Paragraf 61 i havne- og farvannsloven (2009) er begrunnet med 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. Det vises videre til at ulykker i farvannet kan få store konsekvenser i form av skade på liv og helse, eller på miljøet, at farvannet er en viktig ressurs for samfunnet i bredere økonomisk sammenheng, og at utviklingen går raskt i retning av mer konkurranse om bruk og utnyttelse av sjøområdene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 136). Utvalget slutter seg til departementets vurderinger, og vil i tillegg påpeke at konkurransen om sjøarealene har økt ytterligere de siste årene, både når det gjelder næringsaktivitet som for eksempel akvakultur og nye fritidsaktiviteter som for eksempel bruk av vannscooter. Forhold som dette tilsier etter utvalgets vurdering at det kan være behov for å styre aktivitetene i farvannene ved at tilsynsmyndigheten gis myndighet til å omgjøre vilkår som er gitt i en tillatelse ved at det videreføres en tilsvarende bestemmelse som havne- og farvannsloven (2009) § 61 i ny lov. Etter gjeldende bestemmelse kan tillatelse endres eller tilbakekalles dersom

- det viser seg at sikkerheten eller fremkommeligheten blir vesentlig dårligere
- skaden eller ulempen ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad
- det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven,
- innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg om retting og stansing
- det for øvrig følger av andre omgjøringsregler.

Utvalget foreslår å videreføre de ulike alternativene for når tillatelse kan endres eller trekkes tilbake. Imidlertid mener utvalget at alternativet «skaden eller ulempen ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad», er uklar, og det fremkommer ikke i merknadene til bestemmelsen hva som var ment med dette. Utvalget legger til grunn at forvaltningsloven (1967) § 35 første ledd bokstav a fanger opp det som eventuelt ville vært behovet for endrings- eller omgjøringsadgang etter dette alternativet. På denne bakgrunn foreslår utvalget å ikke videreføre gjeldende lov § 61 første ledd bokstav b.

Utvalget foreslår også å videreføre adgangen til å gjøre endring og tilbakekall av tillatelse eller godkjennelse tidsbegrenset eller betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres, og at det kan fastsettes 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. Utvalget foreslår at tilsynsmyndigheten, på tilsvarende måte som i dag, må ta 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.

Utvalget vurderer at en bestemmelse som foreslått vil være et godt virkemiddel for å sikre etterlevelse av lovens bestemmelser, og at den vil gjøre det enklere for alle aktører å forutse sin rettsstilling, enn om omgjøringsadgangen skal utledes av uskrevne prinsipper. Utvalgets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet § 42.

11.6 Inndrivelse av krav etter loven

11.6.1 Gjeldende rett

11.6.1.1 Sikring av krav

Havne- og farvannsloven (2009) inneholder bestemmelser som pålegger reder og reders agent et solidarisk ansvar for avgiftskravet når det gjelder kystavgift (§ 24 tredje ledd), sikkerhetsavgift (§ 24 andre ledd) og anløpsavgift (§ 25 fjerde ledd). I medhold av samme bestemmelser kan det kreves at reder eller agenten stiller økonomisk sikkerhet for betaling av avgiftene. Tilsvarende bestemmelser om losavgiften finnes i losloven (2014) § 14. Hensikten med disse bestemmelsene er å styrke muligheten for at avgiften faktisk blir betalt (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 163). Det fremgår videre av forarbeidene at adgangen til å kreve sikkerhet «forutsettes anvendt på en ikkediskriminerende måte». Det innebærer at det kan «settes vilkår i tillatelse til bruk av de tjenester [avgiften] skal dekke om at reder eller agent stiller sikkerhet for betalingen [hvis] det for eksempel er avdekket manglende betalingsevne eller betalingsvilje hos en tjenestemottaker, eller det foreligger en begrunnet mistanke om dette» (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 163). Et alternativ til å stille økonomisk sikkerhet for losavgiftene, kan være å nekte fartøy som skylder avgift losing. Dette fremkommer av § 14, jf. § 19 i losloven (2014).

11.6.1.2 Inndrivelse av gebyr og avgift

Kapittel 9 i havne- og farvannsloven (2009) og § 14 i losloven (2014) inneholder regler som skal sikre myndighetene en effektiv inndrivelse av krav etter loven. Reglene supplerer de alminnelige reglene i tvangsfullbyrdelsesloven om inndrivelse av krav.

Paragraf 55 i havne- og farvannsloven (2009) regulerer inndrivelse av gebyr og avgifter som er pålagt med hjemmel i havne- og farvannsloven.

Av første ledd følger det at «[s]kyldig gebyr og avgift fastsatt i medhold av §§ 6, 23, 24, 25, 42 sjette ledd og 54 er tvangsgrunnlag for utlegg.» Dette sikrer at kravene kan inndrives uten at det foreligger dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag for kravet.

Ifølge andre ledd har «[k]rav som staten eller en kommune har mot rederen etter henholdsvis §§ 23 og 24 eller §§ 25 og 42 sjette ledd i denne loven, [...] panterett i skipet etter reglene om sjøpanterett i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).» Bestemmelsen henviser til sjøloven § 51 nr. 2 som gir sjøpanterett for «havne-, kanal- og andre vannveisavgifter og losavgifter». I forbindelse med utarbeidelse av gjeldende lov, ble det vurdert at det ikke var behov for å endre sjøloven § 51 første ledd nr. 2 for å presisere at sikkerhetsgebyret og kyst- og anløpsavgiften er omfattet. Dette ble begrunnet med at sjølovens ordlyd helt generelt innbefatter «havne-, kanal- og andre vannveisavgifter», og at de aktuelle avgiftene var å anse som «havn- […] og andre vannveisavgifter» (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 134).

Det følger av tredje ledd at det skal svares forsinkelsesrenter for krav som er omtalt i første og andre ledd.

Ifølge losloven (2014) § 14 er skyldige losavgifter tvangsgrunnlag for utlegg, og det kan kreves forsinkelsesrenter når kravet ikke innfris ved forfall. Det følger videre av samme bestemmelse at avgifter pålagt i medhold av loven inndrives av Statens innkrevingssentral, med mindre departementet bestemmer noe annet. Departementet er i siste ledd gitt myndighet til å gi forskrifter om «utferdigelse, kontroll og innkreving» samt «tilleggsavgift for fartøy som unnlater å betale avgift etter loven».

11.6.1.3 Panterett for enkelte krav

Havne- og farvannsloven (2009) § 56 inneholder regler om sjøpanterett i medhold av sjølovens bestemmelser i skip og last for «[k]rav 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». Dette innebærer at krav som en kommune har mot reder og som er oppstått på bakgrunn av tiltak etter § 36, eller krav som staten har mot reder på bakgrunn av §§ 36 og 38, har panterett etter sjøloven §§ 51 flg.

Fordringer mot skipets reder vil for øvrig også være sikret ved sjøpanterett i skipet for så vidt gjelder krav på losavgifter. Dette fremkommer ikke direkte av losloven (2014), men er omtalt i merknadene til § 14.

11.6.2 Utvalgets vurderinger

11.6.2.1 Sikring av krav

Som det fremgår av kapittel 9.10 ser ikke utvalget behov for å videreføre bestemmelser om anløpsavgift og kystavgift. Når det gjelder sikkerhetsavgiften, er det utvalgets syn at også ny lov bør ha en bestemmelse om solidarisk ansvar og krav om sikkerhetsstillelse. Utvalget kan i denne sammenheng slutte seg til begrunnelsen for gjeldende bestemmelse som fremkommer på s. 59–60 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008):

«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 tilstrekkelig 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.»

De hensyn som her trekkes frem gjør seg etter utvalgets syn gjeldende for avgifter og gebyrer i sin alminnelighet. Utvalget foreslår på den bakgrunn en generell bestemmelse om sikring av avgifter og gebyrer etter loven. Bestemmelsen vil også inkludere losavgifter, som i dag er omfattet av losloven § 14.

Utvalgets flertall foreslår, som det fremgår av punkt 9.10.3, at fartøyets eier, på lik linje med fartøyets reder og agent, er ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgift.

Som en konsekvens av dette foreslår *utvalgets flertall* at eier også skal være solidarisk ansvarlig med reder og agent for krav på avgifter etter loven, og at det kan stilles krav om sikkerhetsstillelse også mot eier. Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 36.

Utvalgets mindretall, medlemmet Bjørnflaten, mener at rederiet, slik som definert i skipssikker-

hetsloven (2007) § 4, er naturlig ansvarssubjekt for betaling av sikkerhetsavgift i tillegg til agenten. *Dette medlem* mener derfor at eier ikke skal være solidarisk ansvarlig med reder og agent for avgifter etter loven og det skal ikke kunne stilles krav mot eier om å stille økonomisk sikkerhet for betalingen.

11.6.2.2 Inndrivelse av gebyr og avgift

Sjøtransport er i stor utstrekning en internasjonal næring og aktørene har ofte tilknytning til ulike land. Det kan derfor være krevende å inndrive krav på manglende betaling av lovpålagte gebyr og avgifter. For å sikre at myndighetene kan inndrive de aktuelle krav på en effektiv måte, vurderer utvalget det som hensiktsmessig at ny lov, på tilsvarende måte som i gjeldende regelverk, regulerer inndrivelse av krav.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke krav som skal være tvangsgrunnlag for utlegg, vises det til kapittel 9.10 og 11.1 der det fremgår at utvalget vurderer at det ikke er behov for en hjemmel til å kreve gebyr for kontrolltiltak og tilsyn, kystavgift og anløpsavgift. Videre vises det til at utvalget i kapittel 10.7 vurderer at kommunens adgang til å søke departementet om å kreve havneavgift, i stedet for vederlag, ikke bør videreføres. Dette innebærer at det er behov for å sikre at saksbehandlingsgebyr, sikkerhetsavgift, losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsbevisavgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Av hensyn til brukervennlighet, foreslår utvalget at hjemmelsgrunnlagene samles i én bestemmelse.

I gjeldende lov § 55 andre ledd vises det som nevnt over til at blant annet sikkerhetsavgift og anløpsavgift vil være avgifter som faller inn under sjølovens bestemmelser om sjøpant. Bestemmelsen er kun av informativ karakter. Utvalget kan ikke se at det er behov for at havne- og farvannsloven presiserer at sjøloven § 51 gjelder etter sitt innhold.

Utvalget foreslår at ny lov, på tilsvarende måte som i havne- og farvannsloven (2009) § 56 tredje ledd, inneholder en bestemmelse om forsinkelsesrenter, da en slik hjemmel er nødvendig for å ilegge forsinkelsesrente utenfor formuerettens område.

I forarbeidene til havne- og farvannsloven (2009), legger departementet til grunn at det ikke er grunnlag for å gi vederlagskrav for havnetjenester prioritet foran andre krav mot rederen. Departementet fremhever samtidig 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» (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 134). Utvalget slutter seg til dette, og viser til at manglende betaling av vederlag vil måtte inndrives i tråd med de alminnelige reglene om inndrivelse.

Når det gjelder spørsmålet om det er behov for å videreføre en bestemmelse om panterett for enkelte krav, vises det til kapittel 9.7.6.5.

Utvalgets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet § 37.

11.7 Sanksjoner

11.7.1 Innledning

Hvilke offentlige myndigheter som skal stå for håndheving av havne- og farvannsloven, har blant annet betydning for hvilke reaksjonsmidler som skal tas i bruk. Dersom det skal anvendes straff, forutsetter dette at påtalemyndigheten og domstolene bringes inn. Andre reaksjonsformer administreres alene av fagmyndigheten på området.

En administrativ sanksjon er ifølge forvaltningsloven § 43 «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon».

Den tradisjonelle definisjonen av straff er at det er et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertredelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde (Rt. 1977 s. 1207 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) s. 212).

Med sanksjoner menes i dette kapitlet alle reaksjonsmidler som regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon og som kan ilegges ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. I det følgende redegjøres det for hvorvidt det bør reageres med sanksjoner ved overtredelse av regelverket, og om det i tilfellet bør velges administrative sanksjoner eller straff. Når det gjelder losloven (2014) videreføres bestemmelsene i § 18 om overtredelsesgebyr og § 20 om straff. Det foreslås imidlertid å innarbeide bestemmelsene i lovforslagets sanksjonsbestemmelser.

11.7.2 Gjeldende rett

11.7.2.1 Administrative sanksjoner

Havne- og farvannsloven

I forarbeidene til gjeldende havne- og farvannslov (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 139) vises det til

sanksjonsutvalgets utredning (NOU 2003: 15) om drøftelse av valg av reaksjonsformer. Det blir særlig vist til kapittel 10 som gjennomgår bruken av straff og administrative sanksjoner i spesiallovgivningen, det vil si i de forskjellige forvaltningslover, i motsetning til den alminnelige straffelov. En av sanksjonsutvalgets grunntanker var å vurdere avkriminalisering av en del av overtredelsene som på den tiden utvalget la frem sin utredning var belagt med straff. Dette fordi forvaltningstiltak, eventuelt også bruk av administrative sanksjoner, i mange tilfeller ble vurdert å være tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av regelverket. Det ble vurdert at administrative tiltak også ville kunne effektivisere håndhevingen, fordi tiltakene ville være enklere og billigere å iverksette og dessuten normalt gir kortere tid mellom overtredelse og reaksjon.

Det fremgår på side 143 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) at departementet ikke vurderte administrative sanksjoner som hensiktsmessig ved innføringen av gjeldende havne- og farvannslov. Dette skyldtes blant annet at omfanget av ulovligheter som var aktuelle å forfølge med straff, basert på gjeldende praksis, ble antatt å være begrenset. Det ble videre vist til at fagmyndigheten ikke hadde et tilstrekkelig system for å føre tilsyn med havne- og farvannsloven (1984) og at havne- og farvannsloven (2009) innførte «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)». Departementet uttalte at de ønsket å se virkningen av dette og se an behovet for regler om overtredelsesgebyr.

Losloven

Losloven (2014) inneholder en bestemmelse om overtredelsesgebyr i § 18. Losloven (1989) inneholdt ingen tilsvarende bestemmelse. I forarbeidene begrunner departementet bestemmelsen om overtredelsesgebyr med ønsket om å følge opp sanksjonsutvalgets prinsipper om at bare vesentlige overtredelser skal straffes (Prop. 65 L (2013–2014) s. 80). Det vises videre at overtredelsesgebyr ilagt i medhold av losloven skal bli utmålt etter en konkret vurdering, der tilsynsmyndigheten etter loven vil kunne ta hensyn til overtredelsens grovhet og konsekvenser. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Overtredelsene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, er av en slik karakter at nødvendig etterlevelse vurderes å kunne sikres ved bruk av andre sanksjoner enn straff. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

11.7.2.2 Straffansvar

Havne- og farvannsloven

Ifølge havne- og farvannsloven (2009) § 62 er følgende handlinger og unnlatelser belagt med straff:

- Overtredelse av enkeltvedtak eller forskrifter om trafikkregulering.
- Unnlatelse av å følge pålegg om å iverksette avvergings- og avbøtingstiltak hvis fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander er brukt eller etterlatt slik at det kan oppstå skade eller ulempe for fremkommelighet eller ferdsel i farvannet eller i havn.
- Unnlatelse av å følge pålegg om å iverksette tiltak for å avverge nødssituasjonen og sikre fartøyet.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å ha innhentet tillatelse til å etablere, fjerne, flytte og endre navigasjonsinstallasjoner eller anlegg for trafikkovervåking.
- Vesentlig overtredelse av forbudet mot å bruke innretning eller anlegg for navigasjonsveiledning.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å innhente tillatelse til etablering av tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å innhente tillatelse til å etablere tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg.
- Vesentlig overtredelse av plikten til ikke å bruke eller etterlate fartøy, kjøretøy eller gjenstand slik at det kan oppstå fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller for omgivelsene.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å iverksette tiltak som kan redusere konsekvensene av rettsstridig bruk eller etterlatelse av fartøy eller andre gjenstander.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å drive havner og havneterminaler som har persontrafikk på en måte som ivaretar sikkerheten for liv og helse.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å treffe de tiltak som er påkrevd for å forebygge og hindre terrorhandlinger og andre forsettlige, ulovlige handlinger.
- Vesentlig overtredelse av plikten til å sørge for at havneanleggene driftes og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og trans-

porttjenester i havnen blir dekket på en sikker måte.
- Vesentlig overtredelse av forskrifter om orden i og bruk av farvann og havner.
- Vesentlig overtredelse av 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.
- Vesentlig overtredelse av vilkår for tillatelse til etablering, fjerning, flytting, endring mv. av angitte anlegg og innretninger.

Oppregningen i § 62 er uttømmende. For de handlinger som er straffbare kun hvis overtredelsen er vesentlig, skal det ses hen til 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 (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 193).

Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Strafferammen ved ordinære overtredelser er bøter eller fengsel i inntil 6 måneder. Dersom overtredelsen har ført til at det har inntrådt eller er voldt fare for betydelig skade på liv eller helse, kan straffen settes til fengsel inntil to år, jf. tredje ledd.

Ifølge straffeloven (2005) § 54 kan bot kombineres med fengselsstraff og samfunnsstraff.

Medvirkningen til overtredelse av de bestemmelsene som er gjort straffbare, rammes av den generelle bestemmelsen i straffeloven (2005) § 15 om medvirkningsansvar.

Forsøk på overtredelse er bare straffbar når overtredelsen, dersom overtredelsen hadde blitt gjennomført, ville medført fare for betydelig skade på liv eller helse, jf. fjerde ledd.

Overtredelse av forskrifter gitt i medhold av lov kan bare straffes når det er fastsatt i forskriften at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelsen er straffbar, jf. bestemmelsens siste ledd.

Losloven

Ifølge losloven (2014) § 20 kan vesentlige overtredelser av loven straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Hvor alvorlig overtredelsen må være, må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle basert på omfang og virkninger av overtredelsen, graden av skyld, samt om overtredelsen er egnet til å skade de interesser handlingsnormen skal beskytte (Prop. 65 L (2013–2014) s. 93).

11.7.3 Utvalgets vurderinger

11.7.3.1 Innledning

Av hensyn til sjø- og havnesikkerhet og effektiv håndhevelse av regelverket, vurderer utvalget at det er nødvendig at det reageres med sanksjoner ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Prinsippet om forholdsmessighet i strafferetten tilsier at straff skal stå i samsvar med det straffebudet som blir brutt. Utvalget er ikke kjent med at det foreligger anmeldelser etter de straffesanksjonerte bestemmelsene i havne- og farvannsloven (2009).

Som nevnt under kapittel 2.1, ønsket departementet å se virkningene av reglene i havne- og farvannsloven (2009) om «tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse mv.», før behovet for regler om overtredelsesgebyr ble drøftet ytterligere. Utvalget er ikke kjent med at tvangsmulkt har vært benyttet i utstrakt grad. For flere av overtredelsene, slik som brudd på sjøtrafikkforskriften og meldeplikt, vil det neppe være aktuelt å ilegge tvangsmulkt da saken som regel er avsluttet når myndighetene får kjennskap til disse.

På bakgrunn av praksis og erfaringer med havne- og farvannsloven (2009), vurderer utvalget at straffeansvar for mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av lovutkastet kan være en uforholdsmessig og uhensiktsmessig reaksjonsform, og at administrative sanksjoner kan være bedre egnet for å sikre nyanserte, fleksible og effektive reaksjoner mot lovbrudd.

I forarbeidene (Prop. 62 L (2015–2016)) til endringene til forvaltningsloven (2016) uttaler Justisdepartementet:

«Administrative sanksjoner bør ikke brukes dersom *mindre inngripende virkemidler*, for eksempel ikke-pønale tiltak som pålegg eller tvangsmulkt, er tilgjengelige og kan sikre overholdelse av lovgivningen».

Utvalget slutter seg til de synspunktene som ble anført av Justisdepartementet, og har lagt dette til grunn ved vurderingen av om det bør velges administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Forvaltningstiltak som reaksjonsform er drøftet av utvalget i kapittel 11.5.3.

Utvalget har ikke gjort en materiell vurdering av loslovens bestemmelser om overtredelsesgebyr og straff. Det foreslås imidlertid å innarbeide bestemmelsene i lovforslagets sanksjonsbestemmelser. Særmerknadene til bestemmelsene om overtredelsesgebyr og straff i losloven (2014) er innarbeidet i kapittel 14. Den følgende vurderin-

gen vil derfor kun relatere seg til overtredelse av havne- og farvannslovens bestemmelser.

11.7.3.2 Administrative sanksjoner

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det bør innføres sanksjoner for å sikre etterlevelse av lovgivningen, har Justisdepartementet i Prop. 62 L (2015–2016) gitt enkelte anbefalinger om hvilke lovbrudd som bør kunne sanksjoneres, og om det i tilfellet bør velges administrative sanksjoner eller straff. Utvalget har sett hen til disse anbefalingene i vurderingen av om administrative sanksjoner kan være hensiktsmessig reaksjon ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven, og eventuelt hvilken form for administrativ sanksjon som i så fall vil være hensiktsmessig.

Havne- og farvannsloven er en sektorlov som det er nærliggende å anta at forvaltningen, i denne sammenheng Samferdselsdepartementet og Kystverket, har mer erfaring med og kunnskap om enn politi og påtalemyndigheten. I en etterforskningssituasjon vil derfor politiet være avhengig av bistand fra Kystverket, noe som kan komplisere etterforskningen og redusere muligheten for at det reises tiltale. Dette kan tilsi at en administrativ sanksjon vil være et mer effektivt virkemiddel enn straff, ved at fagmyndigheten kan reagere raskt ved oppdagelse av en overtredelse. Utvalget vil også peke på det faktum at det ikke foreligger anmeldelser etter de straffesanksjonerte bestemmelsene i havne- og farvannsloven (2009) svekker bestemmelsens preventive virkning. På side 50 i Prop. 62 L (2015–2016) uttaler Justisdepartementet:

«Departementet vil peke på at straff og administrative sanksjoner/reaksjoner her må ses i sammenheng: Respekten for straff kan svekkes dersom det finnes hjemmel for straff og denne ikke benyttes, samtidig som heller ikke andre sanksjoner eller egnede reaksjoner mot lovbrudd anvendes.»

Utvalget slutter seg til dette, men er kjent med at Kystverket har benyttet andre reaksjoner ved overtredelser, for eksempel trukket tilbake en tillatelse til å etablere tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, hvis vilkår som er gitt i tillatelsen er overtrådt.

Utvalget vurderer at bruk av administrative sanksjoner ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven vil gi en effektivitetsgevinst ved at Kystverket har særlig kunnskap om saksfeltet, og at politi og påtalemyndigheten ikke har behov for å tilegne seg denne kompetansen (Prop. 62 L (2015–2016) s. 51).

Utvalget vurderer det som mest hensiktsmessig å legge myndigheten til å ilegge en administrativ sanksjon ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven til Samferdselsdepartementet ved Kystverket. Kystverket er nasjonal etat for blant annet kystforvaltning og sjøsikkerhet, og har, etter utvalgets oppfatning, de beste forutsetninger for å behandle sakene forsvarlig. Utvalget er derfor ikke bekymret for at bruk av administrative sanksjoner i slike saker vil gå på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet. Utvalget vil påpeke at Kystverket i dag har myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av losloven (2014), og har således opparbeidet erfaring med en slik reaksjonsform. Utvalget vil også vise til at Kystverket etter havne- og farvannsloven (2009) har myndighet til å ilegge forvaltningstiltak på en rekke områder. Utvalget foreslår i kapittel 11.5 at hjemmelsgrunnlaget for forvaltningstiltak i havne- og farvannsloven (2009) i stor utstrekning videreføres i ny lov. Ved å gi Kystverket myndighet til å ilegge en administrativ sanksjon, vil etaten få mulighet til å se sanksjoner og andre forvaltningstiltak i sammenheng, og på den måten bidra til bedre etterlevelse av regelverket (Prop. 62 L (2015–2016) s. 52).

Når det gjelder spørsmålet om *hvilken* av de ulike administrative sanksjoner som kan være aktuell, er utvalget kommet til at overtredelsesgebyr kan være et alternativ til straff når det gjelder de mindre alvorlige overtredelsene av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Et overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak, å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som kan identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse. Havne- og farvannsloven er en offentligrettslig særlov. Utvalget viser til at Justisdepartementet på s. 83 i Prop. 62 L (2015–2016), uttaler at «overtredelsesgebyr kan være et alternativ til straff innenfor særlovgivningen, i første rekke innen den offentligrettslige reguleringslovgivningen». Utvalget har vurdert at overtredelsesgebyr er en reaksjonsform som vil kunne bidra til at mindre alvorlige overtredelser av regelverket vil følges opp i større grad enn i dag. Overtredelsesgebyr vil ivareta både individuelle- og allmennpreventive hensyn. En slik reaksjon vil også bidra til å hindre fremtidige overtredelser. Sammenlignet med straff er overtredelsesgebyr et enklere og raskere

sanksjonsmiddel, og innebærer en avkriminalisering av de mindre alvorlige overtredelsene.

Utvalget foreslår ikke at overtredelsesgebyret generelt skal ramme overtredelser av loven eller forskrifter gitt i medhold av loven, men viderefører i det alt vesentlige de handlingsnormer som er straffesanksjonerte i gjeldende lov § 62 første ledd. Gjeldene lov § 62 første ledd bokstav c til f rammer imidlertid kun de kvalifiserte («vesentlige») overtredelser. Vesentlighetskriteriet videreføres ikke i den nye bestemmelsen om overtredelsesgebyr, slik at terskelen for anvendelse av overtredelsesgebyr gjennomgående vil ligge noe lavere enn gjeldende lovs straffebestemmelse.

Ved brudd på handlingsnormer i forskrift, foreslår utvalget at en eventuell sanksjonering av overtredelser må fremgå av forskriften selv. Hensikten er at sanksjoneringen av en handlingsnorm skal måtte vurderes konkret for hver enkelt norm, og at lovens sanksjonsregime derved ikke skal få en større rekkevidde enn strengt nødvendig. Lovutkastets regulering av dette er utformet i tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015–2016) på side 69.

Utvalget foreslår at også de uaktsomme overtredelser skal kunne gi grunnlag for overtredelsesgebyr. Samtidig justeres lovens straffehjemmel til kun å omfatte de grovt uaktsomme og forsettlige overtredelser. Det er videre innført en særlig hjemmel for å ilegge foretak overtredelsesgebyr, uavhengig av utvist skyld – også dette i tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015–2016) og forvaltningsloven § 46.

Når det gjelder spørsmål om utmåling, er utvalget av den oppfatning at det er mest hensiktsmessig at overtredelsesgebyret utmåles i det enkelte tilfellet (individuell utmåling), jf. forvaltningsloven § 44 andre ledd, første punktum. Dette fordi de enkelte sakene vil variere, både i faktum, kompleksitet og alvorlighetsgrad. Det foreslås videre at det i forskrift settes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret, jf. forvaltningsloven § 44 andre ledd, andre punktum jf. første punktum. Utvalgets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet § 45.

11.7.3.3 Straff

I forarbeidene til straffeloven (2005) (Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 88 flg.) redegjøres det for hvilke handlinger som bør gjøres straffbare. Justisdepartementet viser her til at det er tre kriterier som må vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd:

- Adferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet.
- Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige.
- Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.

Med dette som utgangspunkt har utvalget vurdert om overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven bør belegges med straff, og i så fall hvilke overtredelser dette skal gjelde for.

De handlingene og unnlatelsene som er belagt med straff etter havne- og farvannsloven (2009) § 62, er alle av en slik karakter at de kan føre til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. Tilsvarende handlinger og unnlatelser er listet opp i lovutkastet § 45 første ledd bokstav a til g. De overtredelser som er belagt med straff etter losloven (2014) § 20 framgår av lovutkastets § 45 første ledd bokstav h. Etter utvalgets vurdering er dette handlingsnormer som er av en slik karakter at det i utgangspunktet ikke er behov for å reagere med straff ved overtredelse. Tilstrekkelig grad av etterlevelse vil kunne sikres ved forvaltningstiltak (se kapittel 11.5) og ved overtredelsesgebyr (se kapittel 11.7.3.2). Det kan imidlertid oppstå hendelser eller forsømmelser som er så alvorlige at det vil føre til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet, og at de av den grunn vil være særlig straffverdige. Formålet med lovutkastet er blant annet å legge til rette for trygg ferdsel til sjøs, forsvarlig og miljøvennlig bruk av farvannet og miljøvennlig havnevirksomhet. Dette innebærer blant annet at loven skal bidra til å forhindre skade på liv, helse, miljø og materielle verdier. Verneinteressene er således sterke, og utvalget mener at det er rimelig at havne- og farvannsloven inneholder en bestemmelse som gir mulighet for å reagere med straff i de mest alvorlige tilfellene. På denne bakgrunn foreslår utvalget at havne- og farvannsloven inneholder en straffebestemmelse for de overtredelser som oppfyller vilkår for at det kan ilegges overtredelsesgebyr etter lovforslaget § 45, og som i tillegg har ført til at det er inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse. Det foreslås en strafferamme på to år for forsettlige handlinger og ett år for grovt uaktsomme overtredelser. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Utvalgets forslag fremgår av lovutkastet § 46.

Del III
Administrative og økonomiske konsekvenser, særmerknader og lovforslag

Kapittel 12
Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Bjørnflaten, Hagen, Hygen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda, mener at dagens ansvarsdeling for fremkommelighet i farvannet er unødvendig vanskelig tilgjengelig og komplisert og at ansvaret i stedet bør legges til ett organ. *Samme flertall* foreslår at dette ansvaret legges til staten. Det presiseres at ansvaret kun gjelder den allmenne ferdsel. Videre vil statens ansvar først og fremst gjelde hoved- og biled og farvann for øvrig inn mot de kommunale havnene. Statens ansvar er videre avgrenset mot farvannet i havn.

En overføring av ansvaret for fremkommelighet fra kommunen til staten vil føre til en kostnadsforskyvning fra kommunene til staten. En endring vil imidlertid ikke føre til at staten får oppgaver på steder staten per i dag ikke allerede har oppgaver, og staten vil heller ikke få oppgaver som etter sin art er nye. Det er den geografiske utbredelsen for oppgavene og ansvaret som vil endre seg.

Konkret innebærer ansvarsoverføringen at staten får økte plikter knyttet til isbryting og fjerning av gjenstander i sjøen som innebærer en vesentlig hindring for sjøtransporten eller som er til fare for ferdselen.

Når det gjelder isbryting samarbeider Kystverket allerede med kommunene om dette, og forslaget innebærer en moderat kostnadsøkning for staten mot tilsvarende kostnadsreduksjoner for kommunene. Det eksisterer ikke like god oversikt over omfanget av fjerning av gjenstander i sjøen. Imidlertid kan de økonomiske konsekvensene forventes å bli relativt begrensede tatt i betraktning at Kystverkets utgifter til dette per i dag er forholdsvis lave i hovedled og biled.

Ansvarsoverføringen forventes å gi en netto positiv effekt, med en mindre kostnadsøkning for staten og kostnadsreduksjoner for kommunene. Forslaget vil også virke administrativt forenklende, da ansvaret for fremkommelighet i farvannet samles i én forvaltningsenhet.

Samme flertall har registrert at det for flere kan være uoversiktlig og utfordrende å måtte forholde seg til mange kommunale fartsforskrifter langs kysten. Fastsetting av fartsgrenser krever blant annet nautisk kompetanse, og *samme flertall* mener staten bør overta myndigheten til å fastsette lokale fartsbegrensninger i sjø.

Forslaget om at staten tar over myndighet til å fastsette lokale fartsbegrensninger i sjø vil legge til rette for en mer enhetlig praksis og virke administrativt forenklende på en måte som vil være til gode både for alminnelig ferdsel og fritidsflåten.

Samme flertall mener også at øvrig regulering av bruk av fritidsbåter kan forenkles ved å ta bort bestemmelser etter havne- og farvannsloven som er dekket opp av plan- og bygningsloven. Forslaget vil virke administrativt forenklende.

Samme flertall foreslår at staten skal ta ansvaret for etablering av navigasjonsinfrastruktur, uavhengig av geografisk plassering. Forslaget vil ikke medføre vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser, da Kystverket allerede forvalter 97 prosent av navigasjonsinfrastrukturen i Norge.

Utvalget foreslår et tydeligere regelverk og hjemmelsgrunnlag til å kunne fastsette bestemmelser om blant annet drift av trafikksentraler og sertifisering av trafikkledere. Forslagene vil ikke medføre vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Havne og farvannsloven (2009) omhandler tre typer avgifter; kystavgift, sikkerhetsavgift og anløpsavgift. Utvalget foreslår å fjerne hjemmelen til å innkreve kystavgift, med henvisning til at dette har vært en sovende bestemmelse etter at kystavgiften ble avviklet i 2013 som et ledd i arbeidet med å styrke sjøtransportens konkurransekraft. Da bestemmelsen ikke har vært brukt siden 2013, vil ikke dette etter utvalgets vurdering medføre vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda, foreslår en mindre endring i bestemmelsen om sikkerhetsavgift ved at også eier av fartøy gjøres ansvarlig for betaling av avgiften. Fra før gjelder dette reder og agent. Forslaget har ingen

nettoeffekter hva gjelder de samlede økonomiske virkningene, men stiller eier av fartøy overfor et solidarisk ansvar de tidligere ikke har hatt. Det er også foreslått enkelte andre tekniske justeringer som ikke vil få vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Videre foreslår *utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Bjørnflaten, Hagen, Hygen, Sørli, Tofte, Vennemo og Ubeda*, å fjerne hjemmel til innkreving av anløpsavgift. Bakgrunnen for forslaget er at store deler av kostnadene som anløpsavgiften er ment å dekke, faller bort med *samme flertalls* øvrige forslag til endringer av loven. Forslaget vil redusere faren for dobbeltbetaling ved at det både betales vederlag for tjenester og avgift for oppgaver knyttet til myndighetsutøving. *Samme flertall* mener det vil være mer hensiktsmessig at kommunen gis adgang til å kreve saksbehandlingsgebyr for enkeltsaker etter havne- og farvannsloven, som for eksempel tiltakssøknader.

Samme flertall ser at det gjenstår noen kostnadselementer knyttet til offentlig myndighetsutøvelse for kommunen, som faller utenfor rammen for saksbehandlingsgebyr, og som alternativt kunne ha vært dekket av en anløpsavgift. Dette gjelder blant annet regulering av anløp til kommunens sjøområde ved særlig høy lokal luftforurensning og pålegg til den ansvarlige for overtredelse av forbudet mot å volde fare, skade eller ulempe i farvannet. Selv om det er knyttet enkelte kostnader til disse myndighetsoppgavene, er det *flertallets* syn at dette ikke har et tilstrekkelig omfang til at det kan forsvare en bestemmelse i loven om innkreving av anløpsavgift. Det bemerkes for øvrig at de utgifter som havnen vil ha knyttet til å sikre fremkommelighet i egen havn, vil kunne belastes brukerne gjennom de ordinære vederlagene.

Samme flertalls forslag til endringer i reglene om krav om tillatelse for tiltak som kan påvirke sikkerheten og den allmenne ferdselen i farvannet og i havn, vil gjøre regelverket tydeligere og enklere for den som søker om tiltak. Kurante saker sikres en rask behandling, slik at regelverket ikke skal bli et hinder for tiltak som ikke har betydning for sikkerhet eller alminnelig fremkommelighet i farvannet.

Den foreslåtte myndighetsfordelingen mellom stat og kommune innebærer økt saksbehandling for staten mot tilsvarende reduksjon for kommunene. Imidlertid vil samordning av saksbehandlingen i ett organ med relevant kompetanse innen nautiske spørsmål gi muligheter for å ta ut effektivitetsgevinster, slik at samfunnets samlede ressursallokering til saksfeltet kan reduseres. Kommunens innflytelse sikres ved at kommunen gis uttalerett eller beslutningsmyndighet for søknader om tiltak som kan påvirke forholdene i havn.

En samordning av myndighet i ett organ sikrer også en mest mulig lik og ensrettet behandling av søknader, samtidig som hensyn til sikkerhet og fremkommelighet kan ses i sammenheng i hele farvannet både innenfor og utenfor hovedled og biled.

Selv om det er utfordrende å anslå de nøyaktige administrative og økonomiske konsekvensene for staten av å overta mer av oppgavene med søknadsbehandlingen, legger utvalget til grunn at kostnadsøkningen vil ligge innenfor rimelige grenser. Staten har allerede ansvar for hovedled og biled, som utgjør de viktigste geografiske områdene med hensyn til sikkerhet og fremkommelighet for alminnelig ferdsel til sjøs. Videre er det en rekke tiltak som etter gjeldende regler skal behandles av Kystverket uavhengig av geografisk plassering, som akvakulturanlegg, broer, luftspenn og for øvrig alle tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel. Videre skal søknader om tiltak som kun får betydning innenfor havneområdet oversendes kommunen for behandling. Dette tilsier at hoveddelen av behandlingen av tiltakssøknader vil følge den myndighetsfordeling mellom stat og kommune som gjelder per i dag.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte og Ubeda, foreslår en bestemmelse om forvaltning av kapital i kommunal havnevirksomhet som har som formål å legge til rette for at kommunale havner har tilstrekkelig kapital til å ivareta sin posisjon som viktig infrastruktur for sjøtransporten, samtidig som det gis utbytteadgang for kommunen som eier, dersom virksomheten gir rom for det. I praksis antas det at for de fleste havner vil kravet om tilstrekkelig egenkapital for forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten innebære liten eller ingen endring i forhold til dagens bestemmelse, fordi det heller ikke i dag er rom for eller aktuelt med utbytte eller annen utdeling fra havnevirksomheten. For enkelte av de større havnene med mye havnekapital kan det imidlertid være aktuelt å hente ut utbytte. Utbytteadgangen kan bidra til at kommunene kan benytte overskuddet fra havnevirksomheten mer effektivt enn med dagens bestemmelse. Utbytteadgang kan også gi insentiver til effektiv havnedrift og aktiv og god eierstyring. Bestemmelsen legger derfor i større grad enn dagens bestemmelser til rette for markedsorienterte havner som forvalter sine ressur-

ser mest mulig effektivt og investerer i samfunnsøkonomisk lønnsomme aktiviteter.

I bestemmelsen ligger det at kommunene må utvise skjønn når det gjelder hva som er tilstrekkelig egenkapital til forsvarlig drift og utvikling av havna, ettersom kommunen har et selvstendig ansvar for at ikke utdeling skjer i større grad enn loven tillater, selv om havnens styre skulle ha foreslått det. Kommunene vil også få insentiver til å selge eiendommer som har høy verdi ved alternativ anvendelse. Dette vil kunne legge press på skjønnsutøvelsen, og det er dermed en risiko for at en undervurderer verdien av sjøtransporten på bekostning av andre kommunale tjenesteområder. På den annen side vil nettopp omdisponering av arealer kunne gi en netto gevinst som både kan skaffe kapital til alternative havnearealer, gi et overskudd som kan hentes ut og brukes til andre av kommunens oppgaver, og innebære en miljøvennlig by- og arealutvikling.

Utvalgets flertall, medlemmene Bjella, Hagen, Hygen, Krohn-Hansen, Sørli, Tofte og Vennemos forslag om å ikke regulere mottaksplikt i ny havne- og farvannslov er basert på at annet lovverk allerede regulerer dette. Forslaget vil derfor innebære at man unngår dobbeltregulering og at det klargjøres hvilket regelverk som er relevant. Det blir også klarere for havnene hvilket handlingsrom de har til å regulere mottak. Dette kan gjøre det enklere å løse eventuelle tvister som måtte oppstå.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse som gir kommunen hjemmel til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn, inkludert private havner, av hensyn til ulovlig akutt lokal luftkvalitet. Kommunen kan etter forslaget bare innføre begrensninger når dette er nødvendig for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal forurensning, det vil si overskridelse av forurensningsforskriftens timegrenseverdier, og når det å begrense opphold er et dokumenterbart effektivt mottiltak. Hvor ofte dette vil skje og hva slags konsekvenser begrensningen vil få er avhengig av flere faktorer. Utvikling i lokal luftkvalitet i byer og bynære områder vil påvirke hyppigheten, men det antas at episoder med ulovlig akutt lokal luftforurensning vil inntreffe relativt sjeldent, og kun i noen få havner.

Avvisning av skip kan slå ulikt ut avhengig av skipssegment. Avvisning av cruiseskip kan for eksempel føre til tapte inntekter for havna og få konsekvenser for reiselivsnæringen. Dersom avvisning skjer i en snuhavn, vil de negative økonomiske konsekvensene kunne være større. Avvisning av godsskip kan bety tapte inntekter for havna og for andre aktører i logistikkjeden og vareeier. Hvor stor den økonomiske konsekvensen blir, er avhengig av hvilke alternativer som finnes. Dersom skipet kan anløpe en havn i nærheten, vil konsekvensene være mindre. Dersom skipet må anløpe en havn lengre unna, vil man kunne få økte samfunnsmessige kostnader på grunn av økt tilbringertransport og økte transportkostnader for næringslivet. Dersom et skip er avhengig av å anløpe en spesifikk havn på grunn av lokalisering av industri i havna eller rett i nærheten, vil de økonomiske konsekvensene kunne bli betydelige. Det er imidlertid ikke gitt at kommunene vil ønske å benytte seg av denne hjemmelen hvis det gir store negative konsekvenser for næringslivet eller enkeltbedrifter i kommunen. Hvis adgangen til å begrense fører til at man unngår eller reduserer ulovlig akutt lokal forurensning, vil dette ha en positiv samfunnsøkonomisk nytteeffekt.

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om organisatorisk skille mellom kommunenes forvaltning av farvannet innenfor havneavgrensningen og drift av havnevirksomheten. Per i dag kan disse to oppgavene delegeres til et IKS. Forslaget innebærer at kommuner som har delegert oppgaven med forvaltning av farvannet innenfor havneavgrensningen, må hente oppgaven tilbake, og gjennomføre den i kommunen. Dersom oppgavene utføres i kommunen, må de etter dette legges i to ulike avdelinger eller etater. Man vil dermed ikke oppnå eventuelle samdriftseffekter ved at likeartede oppgaver gjennomføres i en og samme organisasjon. Det må legges til at utvalget foreslår å gi staten ansvar for og myndighet i utenfor havn, mens kommunen beholder ansvar og myndighet i havn, og dermed blir kommunens myndighetsoppgaver og ansvar redusert.

Det er grunn til å anta at utvalgets forslag vil sikre likebehandling av private og kommunale havner.

Utvalget foreslår å videreføre paragrafen om sikring og beredskap i havner med noen små justeringer. Det vil kunne medføre noe økte kostnader og/eller økt administrasjon for havnene å stille krav til vandel eller fremlagt politiattest for nøkkelpersoner knyttet til sikring av havner eller havneanlegg, i tillegg til statens kostnad ved å utstede politiattester.

Utvalget foreslår å ikke videreføre forsvarlighetsstandarden i krav til havnedriften, da dette er regulert i hhv. plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven. Som en konsekvens vil kommunene ikke lenger ha tilsynsplikt etter havne- og farvannsloven. Dette vil kunne medføre reduserte kostnader knyttet til tilsynsaktivitet for kommunene, og

tilsvarende økte kostnader for de myndigheter som fører tilsyn etter plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven.

Utvalget foreslår å beholde departementets hjemmel til å innkreve opplysninger til bruk for transportplanlegging. Utvalget vurderer at det ikke vil være behov for en egen hjemmel til å kreve inn opplysninger til trafikkovervåkning, da dette dekkes gjennom bestemmelser om meldeplikt.

Utvalget mener at pliktsubjektene bør spesifiseres sammenlignet med gjeldende lov. I gjeldende lov kan departementet pålegge eiere og operatører av havner eller havneterminal å føre statistikk for samme formål. Med utvalgets forslag vil departementet ikke kunne gi pålegg til eiere eller operatører av havner om å føre statistikk.

Per i dag fører havnene statistikk som rapporteres til Statistisk sentralbyrå. Konsekvensene av utvalgets forslag vil være at havnene ikke lenger skal samle inn (føre) statistikk. Opplysningene skal hentes direkte fra primærkilden. Ny bestemmelse i tråd med utvalgets forslag vil føre til en besparelse for havnene. Det må legges til grunn at primærkilden, reder eller operatør av fartøy, må rapportere opplysningene uansett. Hvis opplysningene lar seg rapportere via datasystemer som SafeSeaNet, kan dette innebære en besparelse ved at det blir mindre arbeidskrevende å rapportere opplysningene fra primærkilden til staten.

Utvalget foreslår å innføre overtredelsesgebyr som reaksjonsform ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Dette vil kunne medføre en mer effektiv håndhevelse av regelverket, og konsekvensen kan dermed bli reduserte kostnader for staten. Utvalget foreslår videre å ikke videreføre vesentlighetskriteriet i den nye bestemmelsen om overtredelsesgebyr, slik at terskelen for å gi overtredelsesgebyr blir lavere enn gjeldende lovs straffebestemmelse. Dette kan medføre at det blir reagert i flere tilfeller enn med dagens lov.

Endringene i havnekapitalbestemmelsen vil medføre en ny tilsynsfunksjon for staten. Dette kan medføre økte kostnader for staten. Også på andre områder foreslår utvalget endringer som kan påvirke statens tilsynsfunksjon, og dette kan igjen medføre endrede kostnader for Kystverket og/eller departementet, men neppe av vesentlig karakter.

Kapittel 13
Evaluering av nytt regelverk

Alle offentlige tiltak og virksomheter, også lov- og forskriftsreguleringer, er underlagt evalueringsplikt. Evalueringer skal bidra til læring, styring og kontroll. Evaluering av lov- og forskriftsreguleringer innebærer å undersøke om reguleringen faktisk har effekter, og om den bidrar til måloppnåelse som forutsatt, både for det offentlige og for privat sektor. Dette fremkommer av veilederen *Evaluering av lover* (Justisdepartementet (2009)).

Av utvalgets mandat fremgår det at utredningen skal inneholde en vurdering av når og hvordan en ny regulering av havner og farvann bør evalueres.

Utvalgets forslag til ny lov om havner og farvann er utformet med sikte på å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. På den måten er loven ment å være et bidrag til å realisere regjeringens mål om å opprettholde og styrke det høye sjøsikkerhetsnivået, legge til rette for at mer gods fraktes på kjøl og at skipsfarten utvikler seg i en mer miljøvennlig retning (Jeløya-plattformen (2018)). Ved utformingen av forslag til konkrete lovbestemmelser, er hensyn til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser vektlagt.

Hvorvidt lovforslaget virker etter sin hensikt, vil ikke vise seg før ny lov er vedtatt og regelverket har fått virket over noe tid. Utvalget vil derfor anbefale at ny lov om havner og farvann evalueres i løpet av fem år etter at loven er trådt i kraft. En slik evaluering kan gjennomføres på flere måter, og utvalget anbefaler at departementet tar utgangspunkt i de kriterier som fremkommer på s. 2009–2010 i veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid* (Justis- og politidepartementet (2000)). Det antas imidlertid at det i første omgang vil være tilstrekkelig for å kartlegge faktiske virkninger av regelverket at det blir foretatt en gjennomgang av praksis hos de myndigheter som treffer avgjørelser etter loven. På bakgrunn av en slik gjennomgang må departementet vurdere om det er behov for en ytterligere gjennomgang av enkelte temaer. Utvalget vil i denne sammenheng særlig vise til overgangsbestemmelsen som sier at det tidligst etter fem år skal vurderes om de havner som ikke omfattes av havnekapitalreglene i havne- og farvannsloven (2009), skal omfattes av lovforslagets § 29 om forvaltning av kapital mv. i kommunalt eide havner.

Kapittel 14
Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

Til § 1. Formål

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.1.2.

Et gjennomgående formål med loven er å fremme «sjøtransport som transportform». Med dette fremheves det at loven skal være et virkemiddel for å oppnå samfunnsmessig viktige målsetninger innen transportsektoren, i form av å fremme en ønsket transportform.

Loven skal legge til rette for «effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn». *Effektive havner*, som tilbyr konkurransedyktige betingelser, vil være av stor betydning for det overordnede formålet om å styrke sjøtransporten som transportform. Loven skal legge til rette for disposisjoner fra havnenes side som gir effektiv havnevirksomhet i alle ledd. Målet om *sikker drift av havn* sikter så vel mot sikkerhet i godshåndtering og andre arbeidsoperasjoner, som mot sikkerhet mot terrorhandlinger m.v. Begrepet miljøvennlig er kommentert nærmere nedenfor.

Ordlyden *«bruk av farvann»* omfatter både ferdsel og annen bruk av farvannet. Det er imidlertid ferdselen – og særlig sjøtransporten – som er kjerneområdet for lovens farvannsdel. Det er ferdselen i farvann hvor allmennheten ferdes som loven skal legge til rette for, og der hvor farvannet brukes som ferdselsåre. Den enkeltes rett til ferdsel på et begrenset område, for eksempel til og fra egen brygge, må i utgangspunktet ivaretas av andre regler. Enkeltpersoners bruk i avgrensede områder faller dermed som utgangspunkt utenfor lovens formål.

Effektiv bruk av farvann innebærer en målsetning om uhindret ferdsel og effektiv trafikkavvikling. Det skal derfor reageres på hindringer i farvannet, farvannet skal aktivt tilrettelegges for effektiv ferdsel gjennom blant annet merking, og det kreves tillatelse for tiltak i farvannet som kan bidra til å hindre eller vanskeliggjøre ferdsel og effektiv trafikkavvikling.

Sikker bruk av farvann innebærer en målsetning om at ferdselen skal være trygg for fartøy og andre som bruker eller oppholder seg i sjøen, og for omgivelsene som påvirkes av det som skjer på og i sjøen. Dette oppnås gjennom lovens muligheter for gode og forbyggende sjøsikkerhetstiltak som blant annet sjøtrafikksentraler, navigasjonsinnretninger og lostjeneste. Gjennom dette skal loven bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransporten, slik at man unngår skade på liv, helse, miljø og materielle verdier.

Loven skal til sist fremme *miljøvennlig* drift av havn og bruk av farvann. Begrepet miljøvennlig skal tolkes vidt, og omfatter både ivaretakelse av naturmangfold, vern mot forurensning av sjø, støy, mål om å redusere klimagassutslipp, bærekraftig bruk, og hensyn til luftkvalitet. Det er ikke bare virkninger i farvannet eller i havneområdet som er relevante å vektlegge etter loven. Eksempelvis vil også uheldige miljøvirkninger på land kunne være relevante etter loven, jf. nærmere kapittel 7.1.2.

Til § 2. Virkeområde

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.2.2.

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) §§ 2 og 3, men med enkelte endringer knyttet til lovens anvendelse for elver og innsjøer. I tillegg inneholder bestemmelsen et nytt siste ledd.

Bestemmelsen regulerer hovedsakelig det geografiske virkeområdet for loven, men inneholder også hjemmel for saklige unntak fra lovens virkeområder.

Med «her i riket» i *første ledd* menes alle aktuelle landområder på Norges fastland, inkludert øyer, holmer og skjær. Øvrige landområder som er en del av Norge, Svalbard og Jan Mayen, reguleres i tredje ledd. Det beror på en tolkning av de enkelte bestemmelsene hvorvidt de får anvendelse på land. I praksis vil det hovedsakelig være

landområder i nær tilknytning til sjøområder hvor loven vil få anvendelse.

Det er i praksis sjøterritoriet og de indre farvann som er det viktigste virkeområdet for lovens farvannsdel, og disse områdene nevnes derfor eksplisitt i virkeområdebestemmelsen. Begrepene «sjøterritoriet» og «indre farvann» er definert i territorialfarvannsloven (2003), og begrepsbruken i havne- og farvannsloven er ment å harmonere med disse definisjonene. Det følger av territorialfarvannsloven at sjøterritoriet som utgangspunkt omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse.

Ifølge *første ledd andre setning* får loven anvendelse i elver og innsjøer så langt departementet bestemmer i forskrift. Det vil særlig være aktuelt å gi slike forskrifter for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen. Om loven skal få anvendelse på elver og innsjøer, vil bero på en avveining av behovet for reguleringer, herunder om forholdet bør reguleres etter annen lovgivning, for eksempel vassdragslovgivningen og motorferdselloven.

Andre ledd har til formål å sikre at lovens bestemmelser blir anvendt i samsvar med folkerettslige regler som Norge er bundet av. Bestemmelsen gjelder både den alminnelige (sedvanebaserte) folkeretten og multilaterale og bilaterale konvensjoner (traktater, overenskomster, protokoller mv.). Reservasjonen vil også omfatte senere tilkomne folkerettsregler.

Etter *tredje ledd første punktum* gjelder loven for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Etter *andre punktum* kan Kongen gjøre unntak fra loven og fastsette slike særregler som de stedlige forholdene tilsier.

Etter *fjerde ledd* kan Kongen i statsråd bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone, og jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov om Norges økonomiske sone (1976). 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 eventuelle 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 forurensningsulykker. 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 *andre ledd.* 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 for eksempel FNs havrettskonvensjon av 1982, MARPOL 73/78, eller av vedtak i den kompetente internasjonale organisasjon, som her vil være IMO.

Departementet er i *femte ledd* gitt hjemmel til å gi forskrifter om at sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål unntas fra loven. Dette kan for eksempel være forskrifter som unntar områder, byggverk og anlegg som er erklært hemmelig i medhold av lovgivningen om forsvarshemmeligheter fra plikten til å søke tillatelser under havne- og farvannsloven.

Siste ledd er i hovedsak en videreføring av losloven § 2 fjerde ledd. Bestemmelsen gir regjeringen myndighet til å fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig. Regjeringens myndighet kan ikke delegeres, jf. at myndigheten ligger til «Kongen i statsråd». Med uttrykket «ved beredskap» menes sikkerhetspolitiske krisesituasjoner hvor det er besluttet at beredskapstiltak skal iverksettes i henhold til sivilt og militært beredskapsplanverk. I slike situasjoner og i krig kan det være aktuelt å beslutte at kommunal myndighet overføres til statlig myndighet, eller at navigasjonsinfrastruktur og sjøsikkerhetstjenestene skal driftes på en annen måte. For eksempel kan det være aktuelt å deaktivere navigasjonshjelpemidler i en fase hvor dette vil være av betydning for forsvaret av landet. Hjemmelen åpner ikke for å tilsidesette hele loven, men kun gjøre de endringer som er nødvendige for å verne riket.

Til § 3. Definisjoner

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.4.2.

Bestemmelsen inneholder definisjoner av viktige begreper i lovutkastet.

I *bokstav a)* defineres «eier» som den registrerte og den reelle eier. Med sistnevnte siktes det til et alminnelig tingsrettslig eierbegrep, og uavhengig av hvem som er satt opp som formell eier. Formuleringen er også valgt for ikke å stenge for gjennomskjæring i formelle selskapsstrukturer,

slik det finnes eksempler på innen forurensningsretten.

Definisjonen av «fartøy» i *bokstav b*) er tatt med da det i relasjon til enkelte paragrafer kan oppstå tvil om hva som menes med fartøy.

Fartøysbegrepet i havne- og farvannsloven skal tolkes vidt for å favne flytende innretninger som kan påvirke sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Definisjonen presiserer at innretninger i lovens forstand må være laget for å bevege seg gjennom vannet, for å kunne anses som «fartøy». Dette følger også som en presisering i særmerknadene til gjeldende lovs definisjon av «fartøy».

Definisjonen omfatter for det første skip i alminnelig sjørettsterminologi. Videre omfattes alle øvrige flytende fremkomstmidler, herunder undervannsfartøyer av enhver art, luftputefartøy, bore- og entreprenørfartøy mv. Som utgangspunkt regnes sjøfly som «fartøy», men ikke når det er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang. Ved landing er sjøfly ikke «fartøy» før det begynner å takse.

Innretninger som verken er beregnet på, eller i stand til, å bevege seg målrettet på eller gjennom vannet, som eksempelvis flytebrygger eller gjenstander som tilfeldigvis flyter omkring, omfattes ikke. 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 under flyttingen. Flytting av slike innretninger kan være av stor betydning for sjøverts ferdsel. Slepes slike innretninger vil de være å anse som en del av det fartøy som foretar slepet. Flyttes innretningen for egen fremdrift vil den i seg selv regnes som fartøy.

Definisjonen innebærer en klargjøring i forhold til gjeldende lov, som også omfatter «enhver flytende innretning som kan brukes som .... løfteinnretning, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted», og som innebærer at installasjoner som i og for seg flyter, men som er forankret og ikke ment for å forflytte seg, som f. eks. fôringsflåten til fiskeoppdrettsanlegg, er fartøy. Etter ny definisjon vil ikke slike innretninger være fartøy, med mindre de er under slep eller unntaksvis og tilsiktet forflytter seg gjennom vannet for egen kraft.

Bokstav c) gir en definisjon av begrepet «farvann». Bestemmelsen viser til at uttrykket i denne loven skal forstås som områder der fartøy kan ferdes. Dette tilsvarer definisjonen av farvann i gjeldende lov. Henvisningen til virkeområdebestemmelsen er tatt bort, uten at dette er ment å innebære en materiell endring i hva som regnes som «farvann».

Begrepet «havn» er definert i *bokstav d)*, og er i hovedsak en innholdsmessig videreføring av definisjonen i gjeldende lov § 4, med unntak av at hensynet til fiskeri- og havbruksnæringen ikke er særskilt fremhevet.

Med «sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy», menes områder som er til bruk for lasting og lossing av gods, transport av passasjerer, eller som fungerer som, eller som er til bruk for fartøy som har behov for oppankrings- eller liggeplasser. Det er ikke angitt noen nedre grense for mengde gods eller antall passasjerer som fraktes over havnen. En viss avgrensning ligger det likevel i begrepet «område». Enkeltstående brygger og kaier med begrenset areal og begrenset potensial for sjøtransport og næringsvirksomhet vil falle utenfor. Ved tvil må det legges vekt på *art* og *omfang* av infrastruktur samt *egnethet* som havn. I sjø vil definisjonen, i tillegg til områder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, også omfatte fartøyers nødvendig manøvreringsareal.

Andre områder som er tilknyttet disse faller også innenfor definisjonen av havn. Dette motsvarer gjeldende lov § 4 tredje ledd. Uttrykket «tilknyttet» er et vidt begrep og omfatter både geografisk og funksjonell tilknytning. Det innebærer 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 «tilknyttet» 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. Tilknyttede områder omfatter alle arealer mv. hvor det er bygninger, innretninger og annen infrastruktur som inngår i en funksjonell enhet. I praksis omfattes for eksempel lagerbygninger, lokaler til bruk for tjenesteytelser rettet mot fartøyene og passasjerer, deponeringsstasjoner, administrasjonsbygninger, omlastningsområder, oppstillingsplasser osv.

Havnens utstrekning i sjøen omfatter fartøyers nødvendige manøvreringsareal til og fra kai, område innenfor molo og rundt faste og flytende kaier og forøvrig i indre havnebasseng som følge av naturgitte formasjoner, som naturlige bukter,

viker o.l. i tilknytning til havnen. Havnens utstrekning i sjø kan fastsettes i forskrift, jf. § 6 andre ledd dersom det er behov for dette.

Utenfor definisjonen av havn faller blant annet småbåthavner og selvstendige 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.

I lovforslagets § 26 er det tatt inn bestemmelser om sikring av havner og havneanlegg som implementerer EU-direktiv 2005/65 om styrket sikkerhet i havner. Begrepet «havn» i § 26 må samsvare med definisjonen av havn i direktivet. Dette medfører at begrepet «havn» i § 26 kan avvike fra definisjon av havn i § 3. Det vises til nærmere omtale i merknadene til § 26.

I *bokstav (e)* defineres «havnevirksomhet» som drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk og salg av tjenester knyttet til driften.

Med havn «åpen for alminnelig trafikk» menes tilbud av havnetjenester til eksterne brukere som ønsker å benytte havnetilbudet. Private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen (såkalte bedriftshavner) faller utenfor definisjonen.

Bestemmelsen må leses i lys av den generelle formålsbestemmelsen.

Drift av havn vil i første rekke innebære operatørvirksomhet og tjenesteyting overfor fartøyer, gods eller passasjerer til og fra havnen. Videre vil også vanlig drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling av havnen være en del av driften.

Driften vil imidlertid også kunne omfatte ren eiendomsforvaltning, uavhengig av hvem som er eier av underliggende arealer og annen infrastruktur. Virksomhet som ikke er en del av den tradisjonelle havnedriften, men som er nært knyttet opp til denne, vil etter en konkret vurdering også kunne defineres som havnevirksomhet. Momenter i den konkrete vurderingen kan blant annet være hvor nær tilknytning virksomheten har til den ordinære havnevirksomheten, om og i hvilken grad havnens brukere vil ha direkte nytte av virksomheten, og hvorvidt virksomheten vil tilføre havnen økte midler og komme havnebrukerne til gode.

I *bokstav (i)* er «reder» definert. Første del av definisjonen tilsvarer definisjonen av reder i skipssikkerhetsloven (2007) § 4 første ledd, og skal forstås i samsvar med denne. Det slås således fast at den som står oppført som driftsansvarlig selskap på skipets sikkerhetsstyringssertifikat, er å anse som reder etter loven. Krav til sikkerhetsstyringssertifikat for skip følger av ISM-koden for de skip som omfattes av den. Uttrykket «driftsansvarlig selskap» må ikke forstås utelukkende til å være en juridisk person. Også en fysisk person kan være driftsansvarlig. Det er ikke nødvendig at sertifikatet benytter begrepet «driftsansvarlig selskap». Poenget er imidlertid at sertifikatet utpeker en som er driftsansvarlig selskap, uavhengig av terminologien på sertifikatet.

Annen del av definisjonen inkluderer også den som for øvrig står for sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet. Bestemmelsen bygger på definisjonen i sjøloven § 183 femte ledd og skal forstås i samsvar med denne.

Definisjonene av los, losing og losplikt i henholdsvis *bokstav f)* og *g)* og *h*) viderefører definisjonene i gjeldende loslov § 4 a), b) og c). Det vises til merknadene til § 4 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 4. Delegering av myndighet

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.5.2.

Bestemmelsen regulerer adgangen for Kongen og departementet til å delegere myndighet etter denne loven til én eller flere kommuner. Videre regulerer bestemmelsen kommunens adgang til å delegere sin myndighet etter loven til interkommunalt samarbeid.

Bestemmelsen tilsvarer havne- og farvannsloven (2009) § 8 første ledd og § 10 med noen endringer. Myndighet kan delegeres til interkommunalt samarbeid etter bestemmelsene i kommuneloven. Videre er departementets adgang til å bestemme at kommunen kan delegere myndighet til private rettssubjekter ikke videreført.

Med «myndighet etter denne lov» menes adgang til å treffe enkeltvedtak og gi forskrift med hjemmel i havne- og farvannsloven.

Første ledd gir Kongen og departementet en generell adgang til å delegere myndighet etter loven til én eller flere kommuner. Delegeringsadgangen til kommuner presiseres særskilt, siden dette innebærer delegering til kommunen, som er selvstendig rettssubjekt.

Andre ledd fastsetter at kommunen kan delegere sin myndighet etter havne- og farvannsloven til interkommunalt samarbeid etter bestemmelsene i kommuneloven. Dette innebærer at myndigheten kan delegeres til de formene for interkommunalt samarbeid som reguleres i kommuneloven, men ikke til interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Videre fastsetter leddet at det er reglene i kommuneloven som regulerer slik delegering.

Når det gjelder kommunens adgang til å delegere myndighet etter havne- og farvannsloven internt i kommunen eller til interkommunalt samarbeidsorgan, må bestemmelsen her ses i sammenheng med bestemmelsen i lovforslagets § 29, som pålegger kommunen å holde myndighetsutøvelse og havnevirksomheten organisatorisk adskilt. Dette innebærer at kommunen ikke kan delegere sin offentlige myndighet etter denne loven til den enhet som driver kommunens havnevirksomhet eller til den interkommunale havnevirksomheten. Myndighetsutøvelsen må eventuelt delegeres til en annen enhet i kommunen, eller til et annet interkommunalt samarbeidsorgan, enn den kommunale eller interkommunale havnevirksomheten.

Kapittel 2. Farvann

Til § 5. Kommunens myndighet i havn

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.3, 9.5 og 9.7. Utvalgets overordnede vurdering av ansvars- og myndighetsfordeling etter loven fremgår av kapittel 2.2.

Første ledd presiserer at kommunenes myndighet i havn fremgår av §§ 6, 13 og 15 tredje ledd. Bestemmelsen er av informativ karakter, for å synliggjøre hvilken myndighet som konkret er lagt til kommunene i medhold av loven. I medhold av lovforslagets § 4 kan kommunen ved behov bli tillagt ytterligere myndighet.

Andre ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å fastsette grensen for havnens utstrekning i sjø. Slik forskrift vil være aktuell når de stedlige og geografiske forholdene er slik at lovens definisjon av begrepene «farvann» og «havn» ikke gir et tilstrekkelig klart svar på hvor grensen går, og det er behov for entydige grenser. Grensen for havn skal i så fall trekkes i tråd med prinsippene bak definisjonen av havn, slik at den delen av sjøområdet utenfor kai som er direkte knyttet til fortøyning og omlastingsvirksomhet ligger innenfor grensen. Dette omfatter nødvendig manøvreringsareal til og fra kaifront og kan avgrenses til område innenfor molo, rundt faste og flytende kaier og brygger eller til naturlige basseng som følge av naturgitte formasjoner som i naturlig avgrensede bukter, viker o.l. Eventuelle ankrings- og venteområder kan omfattes, avhengig av hvor nært de ligger havnevirksomheten og -infrastrukturen.

Til § 6. Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.5.2.4.

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn når det er nødvendig av hensyn til å unngå eller redusere ulovlig akutt lokal luftforurensning. Myndigheten til å gi slik forskrift er lagt til «kommunestyret selv». Dette innebærer at kommunestyret ikke kan delegere sin myndighet etter bestemmelsen til annet folkevalgt organ i kommunen, til kommuneadministrasjonen eller til interkommunalt samarbeid. Bestemmelsen gir kommunen en adgang, men ikke en plikt til å gi slik forskrift, jf. at kommunestyret «kan» gi forskrift. Dette innebærer at kommunen kan velge å ikke gi forskrift av hensyn til konsekvensene for sjøtransporten. Videre innebærer det at kommunen kan differensiere en begrensning mellom ulike fartøy av hensyn til konsekvensene. Det vil særlig være relevant å ta hensyn til passasjertransport, rutegående trafikk og fartøy som ikke har andre anløpsalternativer, for eksempel på grunn av type last eller behov for spesiell havneinfrastruktur.

Med «opphold i havn» menes foruten fortøyning til kai, oppankring i havn og at fartøyet ligger i havnen uten å bruke anker. Utenfor faller fartøyers seilas gjennom havn, uten at det gjør opphold.

Bestemmelsen gir bare hjemmel til å gi forskrift om «midlertidig begrensning». Kommunen kan ikke med hjemmel i bestemmelsen gi forskrift om permanent begrensning av fartøyers opphold i havn. Begrensningene kan ikke gå ut over det som er nødvendig i tid for å unngå eller begrense den ulovlige og akutte lokale luftforurensningen.

Med uttrykket «ulovlig akutt lokal luftforurensning» menes lokal luftforurensning som overskrider timegrenseverdiene i forurensningsforskriften (2004) § 7-6.

I kravet om at begrensning av opphold må være «nødvendig for unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning» ligger for det første et krav om at det er nærliggende fare for overskridelse av eller er inntrådt overskridelse av timesgrenseverdiene i forurensningsforskriften § 7-6. Det må videre kunne dokumenteres at begrensing av fartøyers opphold i havn er «nødvendig» for å hindre forventet overskridelse av timesgrenseverdiene eller redusere en allerede inntrådt overskridelsen av disse. I dette ligger krav om at begrensningen av fartøyers opphold i havneområdet i sjø vil gi et reelt bidrag til å unngå eller redu-

sere overskridelsen av timegrenseverdiene. Dette vil f.eks. ikke være tilfelle dersom lokale meteorologiske forhold fører til at forurensningen fra skipene spres bort fra de områder som er utsatt for de ulovlige verdiene. Tilsvarende vil ikke en begrensning av skipstrafikken gi et reelt bidrag dersom dette fører til slik økt veitrafikk at den samlede forurensningen ikke reduseres. Begrensning av anløp av fartøy som skal benytte landstrøm, batteridrift eller annen null- eller lavutslippsteknologi under opphold i havnen vil heller ikke gi et reelt bidrag til å unngå eller redusere overskridelsen av timesgrenseverdiene. At begrensningen må være «nødvendig» innebærer videre at kommunen ikke kan innføre begrensinger som er mer omfattende enn det som vurderes som tilstrekkelig for å unngå eller begrense overskridelse av timegrenseverdiene. Dersom det er fartøyers langvarige opphold i havn som vurderes å være det reelle bidraget til forurensningen, kan ikke kortvarige anløp for lasting og lossing eller å ta om bord eller sette i land passasjerer nektes.

Til § 7. Statens ansvar for fremkommelighet i farvann

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.2.2.

Første ledd første punktum viderefører i hovedsak innholdet i gjeldende lov § 15 første punktum. I motsetning til gjeldende bestemmelse, som deler ansvaret mellom stat og kommune, er ansvaret i ny lov lagt hovedsakelig til staten.

For å klargjøre hva som ligger i ansvaret etter bestemmelsen, presiseres det gjennom eksempler i lovteksten at dette kan være nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander i sjøen som hindrer sjøtransporten eller som er til fare for ferdselen.

Når det gjelder drivende gjenstander som innebærer hindring for sjøtransporten eller som er til fare for ferdselen, vil det være opp til staten å vurdere hvordan man skal håndtere dette. Bestemmelsen innebærer ikke en plikt for staten til generelt å overvåke farvannet med den hensikt å oppdage hindringer, og etablerer heller ingen rett til å få fjernet gjenstander. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å sende ut et navigasjonsvarsel for å gjøre fartøyene oppmerksom på hindringen, mens i andre tilfeller må gjenstanden plukkes opp. Staten vil i slike tilfeller blant annet være avhengig av eksterne ressurser for å få fjernet gjenstanden, og det kan ta tid å få organisert et oppdrag.

Det vises også til plikten til å varsle om fare for navigasjon eller ferdsel etter forslaget § 10.

Første ledd andre punktum er ny, og presiserer at departementets ansvar ikke omfatter farvannet i havn. Begrepene «farvann» og «havn» er definert i § 3. Ansvar for at farvannet er farbart i havn vil normalt tilligge eier av havn.

Til § 8. Statens myndighet til å regulere ferdsel i farvann

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.5.2.

Første ledd viderefører i all hovedsak gjeldende lov § 13.

Bestemmelsen gir departementet myndighet til å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om regulering av ferdselen, og omfatter alt farvann innenfor lovens virkeområde. Hjemmelens utstrekning må sees i sammenheng med lovens formål. Sjøtrafikksentralene vil ha en viktig oppgave med å håndheve disse i sine tjenesteområder.

De nevnte typene reguleringer i *bokstavene a)* til *e)* er ikke uttømmende, jf. ordlyden «blant annet».

I *bokstav a)* nevnes fartsbegrensninger. Etter denne bestemmelsen kan departementet regulere fartøyers største tillatte fart i nærmere definerte områder. Fartsbegrensninger innføres for konkrete geografiske områder. Det kan gis ulike fartsbegrensninger ut ifra en vurdering av farvannets beskaffenhet. Det vil være naturlig å sette lavere fartsgrenser i områder som trange sund, bukter og plasser hvor det er stor aktivitet, enn i områder med åpnere farvann. Det kan videre differensieres på kategorier av fartøy dersom en vurdering av fartøyenes innvirkning på sikkerhet og fremkommelighet tilsier det.

Etter *bokstav b)* kan departementet regulere hvor ferdselen skal eller bør foregå. Alternativet «seilingsleder» viser her både til anbefalte, frivillige og påbudte seilingsleder. Med «trafikkseparering» menes reguleringer som leder trafikken eller deler av den i ulike farleder eller trafikkfelt for å forhindre kollisjon eller andre sjøulykker. Alternativet «andre rutetiltak» er samlebegrepet som omfatter både seilingsregler og trafikkseparering, og som samtidig rommer andre reguleringer. Her vil praksis i IMO være retningsgivende.

En påbudt seilingsled kan kombineres med bestemmelser nevnt i *bokstav c)*, for eksempel kan det fastsettes påbudte seilingsleder som bare gjelder for fartøy med farlig eller forurensende last.

Bokstavene c) og *d)* viser til at det kan fastsettes seilingsregler for seilas i konkrete farleder eller farvann. Det kan settes både forbud mot bruk og påbud om bruk av bestemte farleder og

farvann, og vilkår for denne bruken. Som eksempler på konkrete regler som kan fastsettes er:

- krav om at seilas bare kan foregå i dagslys
- krav om at visse farvann ikke kan brukes når sikten er for dårlig
- forbud mot passering i bestemte farleder
- maksimalt tillatt fartøystørrelse i visse farvann (lengde, bredde, dybde, BT)
- krav om forhåndstillatelse før et fartøy, eller visse fartøy, seiler inn i et område
- krav om at taubåt skal brukes

Påbud og forbud kan også fastsettes midlertidig. Midlertidige forbud vil typisk være i forbindelse med arbeid i farvannet som er av begrenset varighet. Også i forbindelse med aktiviteter som beslaglegger farvannet i en kort periode, som en regatta, kan det fastsettes midlertidige begrensninger i ferdselen.

Bestemmelsen i *bokstav e)* er ny. Det vil særlig være behov for å regulere dykking i forbindelse med aksjoner mot akutt forurensning, eller når dykking kan medføre fare for skipsfarten. Dette kan være aktuelt i områder med stor trafikktetthet.

Andre ledd er ny, og presiserer at departementet skal legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering av ferdselen. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at kommunale interesser vektlegges i saker som er av spesiell interesse for kommunens innbyggere, når ansvaret for det som i dag er kommunens sjøområde utenfor havn overføres til staten. Dette vil være særlig aktuelt ved regulering av fritidsfartøy, ettersom lokale forhold ofte kommer på spissen i spørsmålet om slik regulering. Blant annet er hensynet til støyproblematikk og konkurransen om arealer mellom ulike brukerinteresser i området ofte et tema når lokal regulering av fritidsfartøy vurderes. I slike saker er det særlig viktig at kommunenes synspunkt vektlegges.

Til § 9. Statens ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.4.2.

Bestemmelsens *første ledd* stadfester at det er departementet som har hovedansvar for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt, og viderefører delvis gjeldende § 19 første ledd. I motsetning til gjeldende lov, hvor ansvaret for nyetablering av navigasjonsinnretninger var delt mellom stat og kommune, er ansvaret her lagt til staten alene. Dette ansvaret vil i hovedsak innebære å vurdere behovet for å etablere nye navigasjonsinnretninger, foreta prioriteringer og gjennomføre merking når det er besluttet. Videre ligger det i dette ansvaret at departementet skal føre register over navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Departementets ansvar etter bestemmelsen begrenses av tilgjengelige budsjettmidler.

Ny lov bruker begrepet navigasjonsinnretninger, og dette inkluderer fyrlys, sjømerker, lykter, radarsvarere, radionavigasjonssystemer og AIS-navigasjonsinnretninger. Med sjømerker menes alle former for varder, båker, staker osv. Begrepet inkluderer også navigasjonsinfrastruktur som radionavigasjonssystemer eller systemer som bedrer nøyaktigheten eller påliteligheten av slike systemer, for eksempel stasjoner som sender DGPS korreksjons- eller integritetsdata. Videre vil alle innretninger og systemer som er ment å gi navigasjonsveiledning til fartøy, både i form av visuell/optisk og elektronisk veiledning, inkluderes.

Andre ledd innebærer at det ikke er lov til å foreta seg noe som kan hindre eller vanskeliggjøre at navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt virker etter sin hensikt. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 21.

Tredje ledd stadfester at det kreves tillatelse fra departementet for å sette opp, fjerne, flytte eller endre en navigasjonsinnretning eller et farvannsskilt. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 19 andre ledd første punktum.

Fjerde og femte ledd gir departementet påleggsmyndighet, og viderefører gjeldende § 19 tredje og fjerde ledd. En nærmere omtale av hva som omfattes av påleggskompetansen, fremkommer på s. 162 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008).

Sjette ledd viderefører i stor grad gjeldende § 20. En nærmere omtale av bestemmelsen fremkommer på s. 162 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008).

Til § 10. Plikt til å varsle om fare

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.6.2.

Bestemmelsen viderefører i all hovedsak gjeldende lov § 18 første ledd. Bestemmelsen er forenklet og presiserer plikten for skipsfører og andre til å varsle om farer for sikker navigasjon eller ferdsel. En nærmere omtale av pliktens innhold fremkommer på s. 160–161 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008).

Til § 11. Offisiell sjøkartmyndighet

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.3.2.

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) § 11, men det er gjort enkelte språklige endringer.

Kvaliteten på nautiske kart og publikasjoner er av stor betydning for sikker navigasjon. For å sikre god kvalitet, fastsetter *første ledd* at offisielle sjøkart og nautiske publikasjoner skal utstedes eller godkjennes av den offisielle sjøkartmyndigheten. Kongen er gitt hjemmel til å i forskrift utpeke hvem som er offisiell sjøkartmyndighet. Dette er i dag Statens kartverk. Statens kartverk er en etat underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Siden offisiell sjøkartmyndighet kan være en etat underlagt et annet departement enn det som er ansvarlig for loven, er myndigheten til å utpeke offisiell sjøkartmyndighet lagt til Kongen.

Etter *andre ledd* gis departementet hjemmel til å 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 utveksles mellom etater med felles ansvar for sikkerhet og fremkommelighet til sjøs.

Til § 12. Sjøtrafikksentraler

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.8.2.

Bestemmelsen viderefører i stor grad gjeldende §§ 17 og 19 andre ledd andre punktum. Ordlyden er endret for å presisere nærmere hva en sjøtrafikksentral er, og hvilke oppgaver sjøtrafikksentralene har.

Første ledd presiserer at sjøtrafikksentraler kun kan opprettes etter tillatelse fra departementet. Dette er viktig for å sikre at alle sjøtrafikksentraler i Norge utøver en forsvarlig sjøtrafikksentraltjeneste. Videre bidrar bestemmelsen til å klargjøre nærmere hva som er en sjøtrafikksentral etter loven.

Andre ledd viderefører deler av gjeldende lov § 17 andre ledd. Det følger av bestemmelsen at departementet har myndighet til å fastsette nærmere regler om sjøtrafikksentralenes «myndighet og drift». Slike regler kan for eksempel være krav til teknisk utstyr, lokaler og bemanning.

Tredje ledd er ny. Det følger av bestemmelsen at departementet kan fastsette vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende personell ved sjøtrafikksentralen. Dette inkluderer minimumskrav til helse. Videre kan det fastsettes regler om sertifikat og autorisasjon. Kravene etter en slik forskrift må sees i sammenheng med de internasjonale standardene på området.

Videre kan det gis regler om suspensjon og tilbakekalling av sertifikater. Det kan være aktuelt i tilfeller der f.eks. sykdom gjør innehaveren ute av stand til å utføre tjenesten. Det kan videre være aktuelt å vurdere tilbakekalling av sertifikat ved grov uaktsomhet eller grov uforstand i tjenesten, for eksempel ved at vedkommende har vært påvirket av alkohol eller andre rus- eller bedøvningsmidler.

Til § 13. Tiltak som krever tillatelse

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.3.2.

Første ledd første punktum fastsetter hovedregelen om plikten til å innhente tillatelse fra myndighetene før tiltak som kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet iverksettes.

Hva som regnes som «tiltak» defineres i *første ledd andre punktum*. Eksempler på hva som vil kunne regnes som tiltak etter bestemmelsen er bygging, graving og utfylling, fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, utdypning, dumping, akvakulturanlegg, opplag av fartøy, lyskilder, kabler og rør. Med opplag menes det her fartøy som i en lengre periode ligger uvirksomme uten last eller oppdrag, og ofte med en sterkt redusert besetning. Ikke alle tilfeller av opplag er søknadspliktig. Det som er avgjørende, er hvorvidt opplaget kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten; opplag av fartøy i farvannet vil som regel være søknadspliktig, mens opplag ved kai normalt ikke vil være det. I noen tilfeller, for eksempel dersom mange fartøy ligger utenfor hverandre, kan opplag ved kai også være søknadspliktig.

Søknadsplikten omfatter både varige og midlertidige tiltak. For eksempel 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 trafikk være søknadspliktige, selv om arbeidene i seg selv ikke er søknadspliktige etter havne- og farvannsloven. Andre midlertidige tiltak som vil kunne være omfattet er

større slep eller oppankring av en oljeplattform eller lignende, båtrace, seilregattaer mv.

Hvorvidt enkeltstående bøyer er søknadspliktige etter bestemmelsen må vurderes konkret, hvor det tas utgangspunkt i bøyens konkrete plassering, bruk knyttet til bøyen, eventuelle tidligere utlagte bøyer og ferdsel og annen aktivitet i området.

Fiskeriaktivitet er eksempel på en aktivitet som normalt ikke er søknadspliktig, men det kan tenkes at fiskeriaktivitet kan påvirke forholdene i farvannet. For eksempel vil stående redskap som sperrer eller vanskeliggjør ferdsel i en led kunne være søknadspliktig.

Det er uten betydning om tiltaket gjennomføres i farvannet eller på land. Eksempelvis kan en lyskilde fra land som kan virke villedende for navigasjon i mørket, være søknadspliktig etter bestemmelsen.

Avgjørende for om et tiltak er søknadspliktig vil være hvilken påvirkning tiltaket kan ha på sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet, jf. *første ledd første setning*. 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 ikke har slike virkninger i farvannet, er det normalt ikke søknadspliktig etter loven. Tiltak som bare berører fremkommelighet på et avgrenset geografisk område som ikke er gjenstand for allmenn ferdsel, er ikke søknadspliktig etter loven, jf. den «allmenne» ferdselen. Se også merknadene til § 1.

Krav om tillatelse etter bestemmelsen gjelder uavhengig av om det er gitt tillatelse til tiltaket etter annen lovgivning, for eksempel etter plan- og bygningsloven.

Hvorvidt tillatelse skal gis vil bero på en helhetsvurdering, hvor fordelene ved tiltaket må veies opp mot eventuelle negative virkninger som tiltaket kan ha. I vurderingen skal det legges vekt på lovens formål om å fremme sjøtransport som transportform og om å legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. De ulike hensynene som fremkommer av formålsbestemmelsen er nærmere forklart i kapittel 7.1. og i merknadene til formålsbestemmelsen.

Andre ledd første punktum bestemmer at søknad om tiltak etter første ledd skal rettes til departementet, eller den som er delegert myndighet til å gi tillatelse etter første ledd. Søknad skal rettes til departementet uavhengig av om tiltaket skal avgjøres av kommunen, jf. *andre ledd siste setning*. At det er departementet som eventuelt oversender søknaden til kommunen, innebærer at tiltakshaver ved innsending av søknad kun trenger å forholde seg til departementet, eller den som er delegert vedtakskompetanse etter bestemmelsen. I praksis vil det være Kystverket som skal motta søknadene, da myndigheten til å gi tillatelse etter bestemmelsen trolig vil bli delegert til Kystverket.

Andre ledd andre og tredje punktum regulerer kommunens rolle i avgjørelsen av søknader om tiltak som kan påvirke sikkerheten eller ferdselen både i og utenfor havn. Departementet skal i slike tilfeller innhente kommunens uttalelse. Dersom departementet finner at et omsøkt tiltak bare kan ha slik påvirkning innenfor havn, skal saken oversendes kommunen for avgjørelse. Dette kan for eksempel være en flytebrygge som ønskes bygget i havn, og som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten der, men hvor etableringen av flytebryggen ikke får virkninger ut over forholdene på stedet.

Tredje ledd første og andre punktum stiller krav om at departementet skal gi søker skriftlig melding med forventet saksbehandlingstid innen fire uker fra søknad er mottatt, dersom de finner at tiltaket krever tillatelse. For enkelte tiltak kan det være utfordrende for søker å vurdere hvilken påvirkning tiltaket kan ha på sikkerheten og fremkommeligheten i farvannet. Fordi det er lav terskel for at et tiltak er søknadspliktig, jf. ordlyden «som kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet» i første ledd første setning, skal tredje ledd sikre rask avklaring på spørsmålet om tiltaket overhodet kan ha en slik potensiell effekt og derfor er søknadspliktig. Bestemmelsen forutsetter at det gjøres en reell initiell vurdering av den potensielle effekten av tiltaket. Skal bestemmelsen fungere etter hensikten, og skape lav terskel for å søke, er det viktig at uproblematiske tiltak «frigis» i løpet av de første fire uker. For øvrig gjelder forvaltningslovens regler om saksbehandlingen.

Til § 14. Vilkår for og bortfall av tillatelse

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.3.2.5.

Utgangspunktet for å stille vilkår for tillatelser etter § 13 er de alminnelig forvaltningsrettslige regler om adgang til å sette vilkår som pålegger plikter. Paragraf 14 gir eksempler på hvilke typer vilkår som kan stilles til tillatelser gitt i medhold av § 13. Eksemplene er verken uttømmende eller obligatoriske. De ordinære forvaltningsrettslige skranker gjelder, slik at det forutsettes at vilkårene har saklig sammenheng med tillatelsen og lovens formål, og at de ikke er uforholdsmessig

tyngende sett i forhold til det som søkes oppnådd, eller at de undergraver andre bestemmelser i loven.

Bokstav a) nevner vilkår om «undersøkelser». Dette kan for eksempel være vilkår om plikt for tiltakshaver til å gjennomføre undersøkelser i tillatelsesperioden eller krav om at tiltakshaver sørger for og bekoster undersøkelser før vedtak treffes.

Bokstav b) nevner vilkår om «utførelse, herunder utstyr og dimensjonering». Vilkårene kan for eksempel 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. Eksempel på vilkår om dimensjonering er krav til steinstørrelse ved bygging av molo eller 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 mv.

Bokstav c) nevner vilkår om at en tillatelse kan gjelde for en begrenset tid. Dette kan være aktuelt dersom forholdene tilsier det og man for eksempel ellers måtte ha avslått en søknad. 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.

Bokstav d) nevner vilkår om «bruk». Dette kan for eksempel være vilkår om at en brygge bare kan brukes av bestemte fartøy eller lignende, blant annet av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet i farvannet.

Bokstav e) nevner vilkår om «vedlikehold». Vilkår kan for eksempel gjelde plikt til å vedlikeholde kaianlegg, varselskilt etc. som tiltaket har nødvendiggjort.

Bokstav f) nevner vilkår om miljøovervåkning. Dette kan for eksempel være vilkår om at tiltakshaver forplikter seg til å undersøke et område for gjenstander som måtte være igjen på havbunnen i forbindelse med legging av oljerørledning, eller for å overvåke konsekvenser av et tiltak det er gitt tidsbegrenset tillatelse til. Det bør i denne sammenheng også stilles vilkår om rapportering. Bestemmelsen her skal for øvrig oppfylle forpliktelser etter EUs rammedirektiv om vann (2000/60/EC).

Bokstav g) nevner vilkår om «fjerning og oppryddinng». Vilkåret kan både gjelde i forbindelse med gjennomføring av tiltaket, men også angi krav om opprydding etter at tiltaket er nedlagt.

Andre ledd presiserer at det kan settes vilkår om at tiltakshaver skal dekke utgiftene til å oppfylle vilkårene som er stilt til tillatelsen. Det vil ofte være en forutsetning 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 tiltaket.

Tredje ledd første punktum presiserer at det kan settes vilkår om at tiltakshaver må utføre kompensasjonstiltak. Dette kan innebære både fysiske tilretteleggingstiltak, for eksempel opparbeiding av alternativ badeplass, eller pålegg om å yte økonomisk tilskudd. 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 praktisk eller vil ha liten effekt.

Videre kan det etter tredje ledd første punktum siste alternativ settes som vilkår at tiltakshaver, uten hensyn til skyld, skal erstatte skade på og tap av redskap og utstyr som benyttes av andre næringer. Dette er særlig aktuelt overfor fiskere ved at fiskeredskap beskadiges eller må oppgis. Erstatningsansvaret er begrenset til selve redskapet og omfatter ikke følgetap for næringsvirksomheten, som for eksempel erstatning for tapt arbeidsfortjeneste. Som for de andre kompensasjonstiltakene, 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 på eller tap av redskap eller utstyr.

Erstatningsansvaret er objektivt, men kan lempes eller falle bort hvor det godtgjøres at skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte. Vilkår om erstatningsansvar kan kombineres med vilkår om avbøtende tiltak, for eksempel at en rørledning tildekkes, varsles med skilt osv.

Etter *fjerde ledd første punktum* faller en tillatelse bort hvis arbeidet med et tiltak ikke er satt i gang senest tre år etter at tillatelsen ble gitt. Treårsfristen begynner å løpe fra endelig vedtak er fattet. 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 med hensikt å avbryte fristen uten sikte på fullføring, slik at det

foreligger en omgåelse av reglene, avbryter ikke fristen.

Fjerde ledd andre punktum innebærer at tillatelsen bortfaller selv om arbeidet 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 arbeider 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.

Fjerde ledd tredje punktum gir den myndighet som har gitt tillatelsen en adgang til å forlenge fristen. Forlengelse kan kun gis én gang, med maksimalt tre år. Forlengelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven (1967).

Til § 15. Forbud mot å volde fare eller ulempe i farvannet eller i havnen

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.7.6.2.

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) § 34.

Paragrafen er lovens hovedbestemmelse om ulykker og andre hendelser i farvannet. Bestemmelsen inneholder både lovens generelle forbud mot å volde fare i farvannet, den ansvarliges tiltaksplikt og myndighetenes påleggskompetanse.

Bestemmelsens *første ledd* inneholder det generelle forbudet mot å volde fare eller ulempe i farvannet. Bestemmelsen tilsvarer gjeldende lov § 34 første ledd.

Andre ledd angir den ansvarliges tiltaksplikt. Ordlyden er vesentlig forenklet i forhold til gjeldende lov § 34 andre ledd. Det vil også omfatte fjerning av skipsvrakene som i dag er regulert i lovens § 35, men utvalget har ikke funnet det nødvendig å videreføre en egen regel om fjerning av skipsvrak. Videre er objektet for tiltaksplikten generalisert, og vil omfatte enhver fare som rammes av forbudet i første ledd, herunder også skipsvrakene som i dag er regulert i lovens § 35.

Tredje ledd regulerer hvilken myndighet som har kompetanse til å håndheve reglene gjennom pålegg. Kompetansen er primært lagt til departementet, som for farvannsforvaltningen for øvrig. Innenfor havn tilligger kompetansen kommunen.

Etter *fjerde ledd* er kretsen av subjekter som kan holdes ansvarlig vesentlig utvidet. I tillegg til fartøyets eier, kan også fartøyets reder og den som for øvrig har etterlatt gjenstanden, holdes ansvarlig.

Til § 16. Direkte gjennomføring og refusjon av utgifter

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.7.6.5

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) § 36.

Bestemmelsen gir hjemmel for direkte gjennomføring av tiltak fra myndighetenes side og refusjon av utgifter. *Første*, *andre* og *tredje ledd* tilsvarer i det vesentlige gjeldende lov § 36.

I *fjerde ledd* er det klargjort at refusjon både kan gjelde det offentliges og tredjemanns utgifter. Videre er det innført en ny bestemmelse om direktekrav mot forsikringsgiver etter mønster av sjølovens bestemmelser om refusjonskrav for forurensningsskader.

Femte ledd er ny og slår fast at krav etter fjerde ledd har panterett i skip og last etter sjølovens regler om sjøpant. Med dette er myndighetene sikret en prioritert dekningsadgang foran alle andre heftelser i fartøyet.

Til § 17. Bruk av tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.7.6.

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 37 om bruk av tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak. Bestemmelsen var ny i havne- og farvannsloven (2009) og sikrer en effektiv gjennomføring av tiltak etter utkastets § 16.

Til § 18. Tiltak overfor fartøy i fare

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.7.6.

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 38 med enkelte lovtekniske forenklinger.

Gjeldende lov § 38 ble innført i 2009 og supplerer forurensningslovens inngrepshjemler ved fare for akutt forurensning. Imidlertid ble bestemmelsen vidt utformet og inkluderer også tiltak for å hindre skade på miljø, se nærmere omtale i kapit-

tel 9.7.3. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gripe inn med nødvendige tiltak i ulike nøds- og faresituasjoner, og er utformet slik at myndigheten i en akuttsituasjon kan forholde seg til én bestemmelse. For å klargjøre dette, er nest siste ledd i gjeldende bestemmelse om forurensningslovens anvendelse strøket.

Til § 19. Losplikt

Bestemmelsen viderefører gjeldende loslov § 6, med noen mindre justeringer. Departementets forskriftshjemler i bestemmelsen er samlet i nytt tredje ledd, slik at gjeldende loslov § 6 femte og sjette ledd er flyttet til nytt tredje ledd bokstav d og e. Endringsforslaget vil ikke ha materiell betydning. For øvrig vises det til merknadene til § 6 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 20. Skipsførerens plikter ved losing

Bestemmelsen viderefører i sin helhet gjeldende loslov § 7. For øvrig vises det til merknadene til § 7 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 21. Losens plikter ved losing og krav til losen

Bestemmelsen viderefører gjeldende loslov §§ 8, 10 og 12, med noen mindre justeringer når det gjelder § 12.

Paragraf 12 første ledd er ikke videreført i lovutkastet. Begrunnelsen for dette er at kravet om at losen skal ha gyldig lossertifikat allerede følger av definisjonen av «los» som en person i lostjenesten med lossertifikat som er utstedt i henhold til loven her, jf. lovforslaget § 3 bokstav f. Kravet om at losen skal ha gyldig sertifikat vil fortsatt være rettet mot losen selv og lostjenesten, jf. merknaden til gjeldende loslov § 12 første ledd. *Tredje ledd bokstav e* gir departementet hjemmel til å gi forskrift om lossertifikatets form, utstedelse og innhold. Paragraf 12 første ledd er derfor overflødig. Endringsforslaget vil ikke ha materiell betydning. For øvrig vises det til merknadene til §§ 8, 10 og 12 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 22. Farledsbevis

Bestemmelsen viderefører i sin helhet gjeldende loslov § 11, men det er i tillegg lagt til et nytt andre ledd om kadettfarledsbevis. I leddet er definisjonen av «kadettfarledsbevis» i gjeldende loslov § 4 bokstav e innarbeidet. Det vises for øvrig til merknadene til § 11 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 23. Organisering av lostjenesten

Bestemmelsen viderefører i sin helhet gjeldende loslov § 5. Det vises for øvrig til merknadene til § 5 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Kapittel 3. Havner

Til § 24. Krav til drift av havn

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i punkt 10.2.3 og 10.3.3.

Første ledd viderefører gjeldende havne- og farvannslov § 45 tredje ledd, som gir hjemmel til å gi bestemmelser om «(…) forvaltning av havner og havnevirksomhet». Det er tydeliggjort at leddet her er ment som hjemmel til å gi forskrift om forvaltning av virksomhet i havner, jf. formuleringen «forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester», og ikke som hjemmel til å gi bestemmelser om organisasjonsformer for havner. Bestemmelsen gir blant annet hjemmel for implementering i norsk rett av bestemmelser som gjelder havners forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester i *Europaparlaments og rådsforordning (EU) 2017/352 om et rammeverk for levering av havnetjenester og felles regler om finansiell gjennomsiktighet for havner*. Forordningen er nøytral med hensyn til eierskap til havnene. Bestemmelsen gir derfor departementet hjemmel til å regulere både offentlige og private havner.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å sette krav til drift av havn for å ivareta miljø og sikkerhet, og viderefører deler av gjeldende § 40 andre ledd. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for tilfeller hvor det er særskilt behov for slike krav utover generelle lovbestemte krav til sikkerhet og miljø. Med sikkerhet menes fysisk sikkerhet for personer og materiell, samt digital sikkerhet. Det er behov for særskilte krav knyttet til laste- og losseoperasjoner, herunder krav til lossing, lasting, lagring og transport av farlige stoffer og varer og sikker lossing og lasting av bulkskip. Videre kan det være behov for å stille krav til utstyr i havnen av sikkerhets- eller miljømessige hensyn, for eksempel krav om vind- og strømmålere eller infrastruktur for energibehov. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette særskilte krav om å ivareta digital sikkerhet i havner.

Bestemmelsen skal avgrenses mot annet generelt regelverk som regulerer sikkerhet og miljø. For sikkerhetskrav vises det til plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, som også gjelder for havner. For generelle miljøkrav, vises det særlig til forurensningsloven, naturmangfoldloven og folkehelseloven.

Til § 25. Vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.7.

Bestemmelsen regulerer vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur.

Vederlag kreves med hjemmel i privat autonomi. Med vederlag for havneinfrastruktur menes havnebrukeres vederlag til havnen for bruk av dens infrastruktur og fasiliteter. Med vederlag for havnetjeneste menes havnebrukers vederlag til leverandører av tjenester i havn, slik som blant annet fortøyning, bunkring, passasjerhåndtering, lasthåndtering og taubåttjenester.

I *første ledd* bestemmes at den som tilbyr havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur skal publisere en oversikt over priser og andre forretningsvilkår. Plikten gjelder både for kommunale og private havner og tjenestetilbydere i disse, unntatt i private havner som ikke er åpne for allmenn trafikk, jf. at sistnevnte ikke «tilbyr» havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. At oversikten skal publiseres, betyr at oversikten skal gjøres allment tilgjengelig, slik at det er enkelt for potensielle havnebrukere å gjøre seg kjent med opplysningene.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. Det kan gis bestemmelser om prinsipper for hvordan vederlag skal fastsettes, som for eksempel krav om objektivitet og ikke-diskriminering, men ikke om et bestemt nivå på vederlaget som minimums- eller maksimumspriser. Leddet gir også hjemmel til gjennomføring i norsk rett av bestemmelsene om havneinfrastrukturvederlag og hevnetjenestevederlag i Forordning (EU) 2017/352. Forordningen har blant annet krav om gjennomsiktige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier for differensiering av havneinfrastrukturvederlag, og krav om at havnen skal informere brukerne om infrastrukturvederlagenes art og nivå. Videre omfattes krav om at brukerne skal informeres om endringer i infrastrukturvederlagenes art eller nivå minst to måneder på forhånd. For leverandører av havnetjenester, har forordningen krav om at de skal gjøre informasjon om havnetjenestevederlagenes art og nivå tilgjengelig for brukerne. I havner der konkurranse om ytelse av havnetjenester er begrenset, er det krav om at havnetjenestevederlagene skal fastsettes på en gjennomsiktig, objektiv og ikke-diskriminerende måte og stå i rimelig forhold til kostnadene ved den leverte tjenesten. Det er et krav om at begge former for vederlag skal være enkle å identifisere for brukerne. I andre ledd er det også inntatt en forskriftshjemmel for bestemmelser om klageadgang og behandling av klage ved brudd på bestemmelsene om vederlagsfastsettelsen, i tråd med havneforordningens artikkel 16 om behandling av klage på brudd på bestemmelser om vederlag.

Til § 26. Sikring av havner og havneanlegg

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.5.3.

Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av gjeldende lov § 43.

Første ledd fastslår at eiere og operatører av havner og havneanlegg skal gjøre de tiltak som trengs for å forebygge terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneanlegg eller fartøy i havnen.

I lovutkastets § 3 foreslås en definisjon av havn, men begrepet havn i § 26 kan avvike fra definisjonen i § 3. Hva som er havn etter bestemmelsen her, følger av EU-direktiv 2005/65 om styrket sikkerhet i havner, og omfatter et bestemt land- og sjøområde med grenser fastsatt på bakgrunn av en sårbarhetsvurdering, og som inneholder anlegg og utstyr som benyttes til å betjene kommersiell sjøtransport.

Med havneanlegg menes det området hvor det forekommer kontakt mellom skip og havn. Dette omfatter områder som ankerplasser, venteplasser og ankomst fra sjøsiden, når det er relevant, jf. forordning 725/2004 om forbedret sikkerhet for skip og havneanlegg.

Det presiseres at for havneanlegg er det eier eller operatør av havneanlegget som er ansvarlig for de tiltak som trengs for å forebygge terrorhandlinger og andre forsettlige, ulovlige handlinger rettet mot havneanlegget. For havner er det havnesikringsmyndigheten som er ansvarlig for tiltakene. Havnesikringsmyndigheten kan enten være eier eller operatør av havnen. I de tilfeller hvor det er flere eiere eller operatører, kan én av disse utpekes til å være havnesikringsmyndighet.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter som nærmere definerer hva slags infrastruktur som er omfattet av reglene,

hvilke plikter som påligger eiere og operatører, og krav til vandel for personer som utfører konkrete oppgaver. I *bokstav c)* åpnes for at det kan gis forskrift som setter krav til vandel for personer som utfører oppgaver av betydning for sikringen i den enkelte havn eller havneanlegg. Med dette mener man spesielt sikringsleder og ansatt i godkjent sikringsorganisasjon, men også annet havnepersonell som utfører sikringsrelaterte oppgaver. Dette kan være vaktpersonell som blant annet utfører visitasjon og gjennomsøkning av gods og bagasje. Hvilke vandelskrav som skal gjelde, vil måtte fastsettes i forskriften.

Videre følger det av *tredje ledd* at departementet kan kreve politiattest av personer som nevnt i forskrifter etter andre ledd bokstav c).

Til § 27. Beredskap i havner og havneterminaler

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.

Første ledd fastsetter en generell bistandsplikt til Forsvaret for eiere og operatører av alle havner og havneterminaler ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. En sikkerhetspolitisk krise er en krise som utfordrer statens territorielle integritet og politiske suverenitet, men uten at det dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand. Bistandsplikten gjelder for eier og operatører av både offentlige og private havner og terminaler. Det kan være aktuelt å bistå med havnetjenester som for eksempel å betjene Forsvarets fartøy med lossing og lasting av materiell og personell eller å bistå ved bunkring. Andre oppgaver som kan være aktuelle er å betjene fartøy innleid av Forsvaret og allierte fartøy, eller bistå med omlasting til/fra veitransport/jernbanetransport og lagring av materiell.

I *andre ledd* settes det ytterligere krav til eier og operatører av havner og havneterminaler som er av særlig forsvarsmessig betydning. Disse har krav på seg til å utarbeide beredskapsplaner, og til å øve på gjennomføring av slike planer. Hvilke havner som er av særlig forsvarsmessig betydning følger ikke direkte av loven, men må fastsettes av departementet enten ved enkeltvedtak eller forskrift. Departementet gis også hjemmel til å fastsette de nærmere kravene til hvordan slike beredskapsplaner skal utarbeides, hvordan og hvor ofte det skal øves og hvilke krav det settes til ajourhold av beredskapsplaner. Innholdet i en slik forskrift bør fastsettes i tett samarbeid med Forsvaret og representanter fra havner som har en særlig forsvarsmessig betydning.

Tredje ledd gir departementet myndighet til å bestemme hvilke havner og havneterminaler som er av særlig forsvarsmessig betydning. En slik avgjørelse vil treffes i tett samarbeid med Forsvaret, og utformes enten som et enkeltvedtak eller som forskrift.

Til § 28. Krav til skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.2.3.

Bestemmelsen sier at kommunens forvaltning av offentlig myndighet etter denne loven skal holdes organisatorisk adskilt fra kommunens havnevirksomhet. Bestemmelsen griper ikke inn i kommunens valg av organisasjonsform for sin havnevirksomhet, men bestemmer at i den grad kommunen skal utøve offentlig myndighet etter denne loven, så skal myndighetsutøvelsen forestås av en annen organisatorisk enhet enn den kommunale havnevirksomheten. Med «offentlig myndighet etter denne loven» menes myndighet til å treffe enkeltvedtak og gi forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b og c, med hjemmel i havne- og farvannsloven. Dersom havnen drives i et eget rettssubjekt, må myndighetsutøvelsen forestås av kommunen som rettssubjekt. Der havnen drives som en del av kommuneadministrasjonen, innebærer bestemmelsen at kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet må legges i forskjellige avdelinger eller etater i kommunen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at en og samme fysiske person i kommunen både har arbeidsoppgaver innen offentlig myndighetsutøvelse og i havnevirksomheten, men arbeidet knyttet til den offentlige myndighetsutøvelsen må i slike tilfeller skje i og under ledelse av en annen avdeling eller etat i kommunen enn havnevirksomheten. For interkommunale havnesamarbeider innebærer bestemmelsen at kommunens forvaltningsmyndighet ikke kan delegeres til det felles havnevirksomhetsselskapet, men må beholdes i de respektive samarbeidskommuner eller eventuelt delegeres til et annet interkommunalt samarbeidsorgan enn det felles havnevirksomhetselskapet.

Til § 29. Forvaltning av kapital mv. i kommunale havner

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i punkt 10.6.7.

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for at kommunale havner har tilstrekkelig kapital slik at havnen kan ivareta sin posisjon som viktig infrastruktur for sjøtransporten, samtidig

som det gis en viss utbytteadgang for kommunen som eier, dersom virksomheten gir rom for det.

Første ledd slår fast at bestemmelsen gjelder for kommunale havner. Bestemmelsen omfatter havner som helt eller delvis eies av en eller flere kommuner, og der det kommunale eierskapet enten i seg selv eller som følge av avtale medfører at det er kommunalt bestemmende innflytelse over den aktuelle havnevirksomheten. Kravet gjelder uavhengig av organisasjonsform, og omfatter innflytelse både gjennom direkte og indirekte eierskap. For havnevirksomhet organisert som del av kommunens virksomhet, som KF, interkommunalt samarbeid etter kommuneloven (1992), eller interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (1999), byr definisjonen ikke på problemer.

For selskaper kan det derimot være mer uklart hva som skal til for at kommunen, eller flere kommuner sammen, har «bestemmende innflytelse», dersom selskapet bare er delvis eiet av kommunen(e). Med «bestemmende innflytelse» i § 29 skal forstås det å ha den reelle kontrollen med styringen av selskapet, etter samme definisjon som konserndefinisjonen i selskapsretten, se aksjeloven § 1-3 (2). Dersom kommunen eller flere kommuner i fellesskap har kontroll over stemmeflertallet (mer enn 50 prosent) på selskapets eierforsamling, eller har kontroll over flertallet i selskapets styre, vil vilkåret være oppfylt. I de fleste praktiske tilfeller er de to kriteriene sammenfallende, ettersom eierandelsflertall i utgangspunktet medfører rett til å velge styret. Bestemmende innflytelse kan imidlertid også oppnås gjennom en kombinasjon av eierskap og avtale, og på samme måte som etter aksjelovens bestemmelse, vil det være den reelle innflytelsen som er avgjørende.

Andre ledd slår fast at kommuner som driver havnevirksomhet, skal holde denne økonomiske virksomheten adskilt fra kommunens øvrige virksomhet ved at det føres regnskap etter regnskapslovens regler. Dette vil gjelde uansett hvilken organisasjonsform som er valgt for virksomheten. Med havnevirksomhet menes drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk og salg av tjenester knyttet til driften, jf. lovforslaget § 3 bokstav h.

Havnene skal utarbeide regnskap etter det regelverk som regulerer havnenes foretaksform. Dersom det ikke er pålagt regnskapsplikt etter særskilt regelverk for den valgte foretaksformen, skal havnen utarbeide årsregnskap eller årsberetning etter reglene i regnskapsloven.

Uansett organisasjonsform, er det revisjonsplikt for kommunale havner. Krav til revisjon i kommuner og kommunale selskaper fremgår av kommuneloven § 76 og lov om interkommunale selskaper § 28. For aksjeselskaper følger revisjonsplikten av revisorloven (1999) § 2-1. Revisjonen vil bidra til kontroll med at kommunen overholder plikten til å holde økonomien i den kommunale havnevirksomheten adskilt fra kommunens øvrige økonomi, og kontroll med at uttak ikke foretas i strid med lovbestemte rammer.

Tredje ledd fastslår at for all kommunal havnevirksomhet, uansett organisasjonsform, kan overskudd og andre midler bare hentes ut av virksomheten dersom bestemte vilkår er oppfylt. Disse kravene vil følgelig gjelde uavhengig av om virksomheten er organisert som del av kommunen, kommunalt foretak, aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Bestemmelsen skal bidra til at det eksisterende og fremtidige behovet for midler, til vedlikehold og investeringer i havnevirksomhet, skal vurderes særskilt av driftsselskapets/virksomhetens ledelse før det foreslås utdeling. Hensikten er å sikre forsvarlig økonomi til å ivareta langsiktige behov for drift og utvikling av havnevirksomheten. Det vil være i strid med lovens forutsetning å dele ut midler fra virksomheten dersom kravene i tredje ledd ikke er oppfylt.

For havner som er organisert som aksjeselskap eller interkommunale selskap, gjelder de alminnelige selskapsrettslige skranker for utdeling fra selskapet i tillegg til de særlige regler som følger av havne- og farvannsloven. Dette innebærer blant annet at selskapet må ha forsvarlig egenkapital og likviditet ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten, og at det kan deles ut utbytte bare dersom selskapet etter utdelingen har tilbake netto eiendeler som gir dekning for selskapets aksjekapital og øvrig bundet egenkapital jf. aksjeloven (1997) §§ 3-4, 8-1 og 8-2. For interkommunale selskaper kan utdeling bare besluttes dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet jf. lov om interkommunale selskaper § 29. For disse selskapsformene kommer skrankene i andre ledd som nevnt i tillegg til disse alminnelige selskapsrettslige skranker.

Tredje ledd første punktum innebærer at det bare kan deles ut overskudd eller midler fra virksomheten dersom og etter at det er foretatt nødvendige avsetninger til vedlikehold, løpende forpliktelser og besluttede og planlagte investeringer i virksomheten, så langt dette er nødvendig av hensyn til en forsvarlig drift av havnen. I dette ligger også at det bare kan foretas utdeling fra virksomheten dersom det etter uttaket er sikret tilstrekkelige midler til å oppfylle alminnelige krav

til forsvarlig drift, herunder miljømessige og sikkerhetsmessige krav. Lovens formål vil være retningsgivende som en overordnet ramme for hva som kan anses som forsvarlig drift. Dette er også søkt presisert ved å ta inn en henvisning til lovens formål i bestemmelsen.

I *tredje ledd andre punktum* presiseres at dersom den kommunale havnevirksomhetens eiendom skal selges, skal det settes av tilstrekkelige midler til nødvendige nye havnearealer før utdeling. Dette følger også av første punktum, men presiseres i andre punktum for å fremheve viktigheten av å sikre tilstrekkelig areal for havnedriften.

I praksis vil dette innebære at dersom havneområder som for eksempel omreguleres til andre formål, og tidligere havneeiendommer realiseres, eller eiendommene realiseres med tanke på omregulering til andre formål, må «gjenværende egenkapital til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten» inkludere avsetning av tilstrekkelige midler til anskaffelse av nytt areal for havnevirksomheten der det er nødvendig.

I *tredje ledd siste punktum* presiseres at all overføring av verdier fra havnens kapital som direkte eller indirekte kommer eieren til gode, regnes som utdeling. Begrepet «direkte eller indirekte» tilsvarer begrepet i aksjeloven § 3-6 (2), og skal ha samme betydning. Dette innebærer at verdioverføringen kommer eier direkte til gode, dersom kommunen selv er den som mottar verdioverføring fra havnen. Eksempler på denne overføringssituasjonen er at havnen overfører pengebeløp eller eiendeler direkte til eier, lar eier bruke en eiendel eller utfører en tjeneste for eier. Verdioverføring kan komme eier indirekte til gode dersom en utenforstående tredjeperson er mottaker av overføringen fra havnen. Et eksempel kan være at havnen betaler en utgift som påhviler eierkommunen, direkte til eiers kreditor. Avgjørende for utdelingsbegrepets anvendelse er om overføringen «kommer eieren til gode», enten direkte eller indirekte.

Ifølge *fjerde ledd* kan utdeling av virksomhetens overskudd og midler bare besluttes av eierorganet i virksomheten etter forslag fra virksomhetens styre, etter samme prinsipp som i aksjeloven § 8-2. Dette gjelder for aksjeselskaper, interkommunale selskaper og kommunale foretak som alle er organisert med egne styrer. Et kommunalt foretak er en del av kommunens/eierens rettssubjekt, i motsetning til aksjeselskap og interkommunale selskap. Men også i kommunalt foretak ledes virksomheten av et styre, og som i aksjeselskaper og interkommunale selskaper, svarer styret direkte til eierorganet, her kommunestyret. Ettersom styret er nærmest til å vurdere havnens behov, bør kravet om at utdeling bare kan skje etter forslag fra styret være det samme for alle organisasjonsformer. Dersom havnevirksomheten driftes av en kommunal etat, vil forslaget om utdeling normalt måtte forberedes og legges fram av virksomhetens øverste administrative ledelse.

Beslutningen om å godkjenne utdeling fattes i organisasjonens øverste organ der eierne er representert. I aksjeselskap og interkommunale selskap utgjør henholdsvis generalforsamling og representantskap øverste organ. I et kommunalt foretak er styret som nevnt direkte underlagt kommunestyret.

Det vil være styrets ansvar å foreta en vurdering av om vilkårene for å disponere overskudd til utdeling er oppfylt. Styret kan bare gi tilråding om utdeling av selskapets midler dersom styret kan innestå for dette. Selv om vilkårene er skjønnsmessige, vil denne regelen være egnet til å sikre at styret foretar nødvendige vurderinger av hva som trengs av avsetning til vedlikehold og investeringer, med basis i virksomhetens forpliktelse og vedtatte planer, før det eventuelt gis innstilling til eierorganet om utdeling.

Femte ledd slår fast at reglene om utdeling ikke skal gjelde dersom det er besluttet å nedlegge havnevirksomheten som kommunen eier. Dette forutsetter at nedleggelsen gjelder hele havnevirksomheten og ikke bare enkelte havner eller områder. I sistnevnte tilfelle vil eventuell utdeling av kapital som frigjøres måtte følge reglene om utdeling som omtalt. Dette vil også gjelde dersom kommunen ønsker å legge ned en havn for å reinvestere i en annen havn eller interkommunalt samarbeid.

Ifølge *sjette ledd* skal overdragelse eller omorganisering som innebærer at det ikke lenger er kommunalt bestemmende innflytelse over havnevirksomheten, slik at § 29 i utgangspunktet ikke lenger vil gjelde, meldes departementet. Departementet kan bestemme at § 29 tredje og fjerde ledd likevel skal gjelde for virksomheten, selv om den ikke lenger er å anse som en «kommunal havn». Dette for å sikre mot at viktige havner ikke lenger blir underlagt de kapitalkrav som skal sikre opprettholdelse av virksomheten i det omfang som anses nødvendig for å oppfylle lovens formål.

Departementet kan i sin vurdering bare se hen til om en fortsatt regulering er nødvendig av hensyn til de nasjonale eller regionale behov knyttet til havnevirksomheten. Departementet kan således ikke overprøve kommunen(e)s vurdering av

om det av rent lokale/kommunale hensyn er ønskelig å beholde kontroll med havnen.

Det er ikke satt krav til tidsfrist for melding. Det forutsettes at departementet på forespørsel vil ta stilling til spørsmålet før overdragelsen eller omorganiseringen gjennomføres. Det må følge av bestemmelsen at disposisjoner som er gjort i strid med § 29 tredje eller fjerde ledd etter gjennomført overdragelse/omorganisering, men før departementet har bestemt om reglene fortsatt skal gjelde, vil kunne kreves tilbakeført dersom departementet bestemmer at reglene fortsatt skal gjelde. Dette er på samme måte som utdeling i strid med bestemmelsen ellers, det vil si uavhengig av overdragelse/omorganisering, vil kunne kreves tilbakeført. Kommunen(e) kan dermed ikke frita virksomheten fra reglene i § 29 gjennom salg eller omorganisering, uten at saken er meldt til og behandlet av departementet. For den private part som overtar kontrollen, vil dermed § 29 være et hefte som følger virksomheten inntil overdragelsen/omorganiseringen er behandlet av departementet.

Paragraf 29 fastsetter grenser for kommunenes adgang til å disponere over midler som er knyttet til havnevirksomhet, og pålegger følgelig kommunen plikter som er underlagt tilsyn i henhold til kommuneloven kapittel 10 A, jf. lovforslaget § 37 andre ledd. Dette betyr at tilsynsmyndigheten kan kontrollere at kommunen som eier retter seg etter lovens regler om forvaltning av kapital mv., i tråd med de nasjonale hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen. Tilsynsmyndigheten kan kontrollere at kommunen holder økonomien i den kommunale havnevirksomheten adskilt fra kommunens øvrige virksomhet ved at det føres regnskap i tråd med kravene i første ledd. I tillegg kan tilsynsmyndigheten kontrollere at eksisterende og fremtidige behov for midler til forsvarlig drift, vedlikehold og investeringer i havnevirksomhet er ivaretatt ved utdeling fra havnevirksomheten, og at utdeling er besluttet etter forslag fra virksomhetens styre eller øverste administrative ledelse. Tilsynet skal utøves i henhold til kommuneloven kapittel 10A. Se for øvrig kapittel 11.4 og merknadene til § 33.

Kapittel 4. Gebyr og avgifter

Til § 30. Saksbehandlingsgebyr

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.1.2.

Bestemmelsen tilsvarer, med enkelte endringer, gjeldende havne- og farvannslov § 6, som gir departementet hjemmel til å kreve saksbehandlingsgebyr, samt forskrift 20. desember 2010 nr. 1760 fastsatt med hjemmel i gjeldende havne- og farvannslov §§ 6 og 8, som gir kommunen hjemmel til å kreve saksbehandlingsgebyr.

Bestemmelsens *første punktum* gir staten og kommunen hjemmel til å gi forskrift om saksbehandlingsgebyr for henholdsvis statens og kommunens behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter havne- og farvannsloven. Saksbehandlingsgebyr er først og fremst aktuelt for behandling av søknader om tillatelse til tiltak som kan påvirke sikkerhet eller ferdsel i farvannet, jf. lovforslaget § 13. Søknadsplikt for iverksetting av tiltak er behandlet i kapittel 9.3. Både staten og kommunen er gitt kompetanse til å behandle søknader etter havne- og farvannsloven. Myndigheten til å gi forskrift om saksbehandlingsgebyr i kommunen er lagt til kommunestyret selv. Ordlyden «kommunestyret selv» forstås slik at kommunestyret ikke kan delegere sin forskriftskompetanse. Dette er i samsvar med tilsvarende gebyrbestemmelse i plan- og bygningsloven (2008) § 33-1.

I *andre punktum* er det presisert at gebyret ikke skal overskride selvkost. Dette innebærer for det første at det må beregnes samlet selvkost for den saksbehandling som gebyret skal dekke. Videre innebærer det at de samlede gebyrinntektene ikke skal overstige samlet selvkost. Det normale vil være at det fastsettes standardiserte satser, for eksempel for saksbehandling av søknad om tillatelser til ulike typer tiltak, basert på gjennomsnittsbetraktninger. Satsene kan variere med type tiltak eller de ulike elementene i tiltaket. Det forutsettes at Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester brukes som utgangspunkt for beregning av selvkostkalkylen. I *tredje punktum* er det bestemt at det ikke kan kreves gebyr for behandling av klage over vedtak.

Til § 31. Sikkerhetsavgift

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.10.3.

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende havne- og farvannslov § 24 første ledd med enkelte endringer.

Bestemmelsen fastsetter at departementet kan gi forskrift om at det skal betales avgift til staten for fartøys bruk av «farvann som er overvåket av en sjøtrafikksentral». I dette ligger at det er dekning av driftskostnader for statens sjøtrafikksentraltjenester som dekker det aktuelle farvannet det kan kreves avgift for.

At avgiften kan pålegges «fartøy eller grupper av fartøy» innebærer at avgiften kan differensieres, slik at de fartøy som primært begrunner sjøtrafikksentraltjeneste i et farvann bærer hoveddelen av kostnadene. I tillegg følger det av bestemmelsen at det kan fastsettes rabattordninger. Med dette åpnes det blant annet for å fastsette årsavgifter eller sesongavgifter, i stedet for betaling for faktisk antall seilaser. Dette vil kunne gi fartøy i rutefart eller med hyppige anløp en lavere avgift enn ved betaling for alle seilaser. Videre vil det kunne fastsettes rabattordninger på bakgrunn av miljøkriterier. Rabatter må fastsettes på et ikkediskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten.

Når det gjelder hvem som er ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgiften og krav om sikkerhetsstillelse, vises det til merknadene til § 36.

Til § 32. Losavgifter

Bestemmelsen videreføre i sin helhet gjeldende loslov § 13. Det vises til merknadene til § 13 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Kapittel 5. Tilsyn og meldeplikter

Til § 33. Tilsyn

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.4.3.

Bestemmelsen videreføre i stor grad § 52 i gjeldende havne- og farvannslov og losloven § 15. Bestemmelsen gir hjemmel for myndighetene til å føre tilsyn med aktørplikter og kommuneplikter som fremgår av loven.

Første ledd tilsvarer i det vesentligste gjeldende lov § 52 første ledd. Ordet «kan» presiserer at tilsynet skal være risikobasert. Dette innebærer at tilsynsmyndigheten skal fokusere på de områder der det er størst risiko for hendelser, og sette tilsynsressursene inn der de gir størst effekt. Både systematiske kontrolltiltak og konkret kontroll med enkeltsubjekter omfattes.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende lovs § 52 andre ledd, og regulerer tilsyn med kommunens plikter etter §§ 28 og 29. Dette er plikter som påhviler kommunen i egenskap av at de er kommuner (genuine kommuneplikter), jf. kommunelovens kapittel 10 A. Tilsyn med at kommunen overholder lovens krav om organisatorisk skille mellom kommunens forvaltning av offentlig myndighet og egen havnevirksomhet og krav til forvaltning av kapital i kommunal havnevirksomhet, skal skje i henhold til kommuneloven 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. Tilsyn med kommuneplikter er, ifølge kommuneloven § 60 b, begrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov. Formuleringen «kan føre» tydeliggjør at tilsynsmyndigheten har et skjønn med hensyn til tema for tilsynet, hvilken kommune det skal føres tilsyn med, og når det skal gjennomføres tilsyn. Henvisningen til kommunelovens kapittel 10 A er tatt inn for å understreke at kommunelovens regler gjelder for alt statlig tilsyn med kommunesektoren.

Dersom det med hjemmel i lovutkastet § 29 siste ledd bestemmes at kravene i § 29 tredje og fjerde ledd skal gjelde for en havn som ikke lenger er kommunal havn, vil dette ikke være plikter som påhviler en kommune. Hjemmel for statlig tilsyn med overholdelse av kravene vil være første ledd i bestemmelsen her.

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 og lignende. 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. Tilsynsmyndigheten vil ha 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. lovforslaget kapittel 7.

Til § 34. Gjennomføring av tilsyn

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i punkt 11.4.3.

Bestemmelsen svarer i hovedsak til havne- og farvannsloven (2009) § 53 og losloven (2014) § 15 andre og tredje ledd.

For å sikre en effektiv adgang til å foreta tilsyn etter § 33, gir *første ledd* tilsynsmyndigheten rett til uhindret adgang til havner, fartøy, tiltak og innretninger. Retten til uhindret adgang til fartøy er en videreføring av losloven § 16 første ledd. Videre er tilsynsmyndigheten gitt rett til å kreve uhindret tilgang til «tiltak og innretninger». Dette

er en utvidelse i forhold til gjeldende bestemmelse, ved at det nå kan kreves tilgang også til tiltak som er plassert på land, og til navigasjonsinnretninger og farvannsskilt.

Andre og *tredje ledd* viderefører gjeldende § 53 andre og tredje ledd.

Om fremgangsmåten ved tilsyn gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

Når det gjelder tilsyn med at bestemmelser i losloven (2014) overholdes, vises det til merknadene til § 15 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 35. Transportplanlegging og meldeplikt

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.2.2.

Første ledd viderefører i det vesentlige gjeldende lov § 5 første punktum. Ordlyden er noe endret ved at bestemmelsen nå kun regulerer pålegg om å gi opplysninger som er nødvendige til bruk ved transportplanlegging. Det vises her for eksempel til opplysninger som det er behov for i forbindelse med arbeid med Nasjonal transportplan.

Andre ledd gir hjemmel til å pålegge meldeplikt, og bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 22 første punktum. I motsetning til gjeldende bestemmelse, refereres det her til lovens formålsbestemmelse, som vil sette grensene for hva det kan kreves melding om.

Kapittel 6. Inndrivelse av krav

Til § 36. Sikring av krav

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.6.2.

Bestemmelsen viderefører i en viss utstrekning havne- og farvannsloven (2009) § 24 andre ledd jf. 23 tredje ledd og losloven (2014) § 14 første ledd.

Første ledd slår fast at fartøyets eier, reder og agent er solidarisk ansvarlig for betaling av avgifter som er pålagt i loven. Eierbegrepet og rederbegrepet er definert i lovens § 3 bokstav a og i. Med agent menes reders medhjelper, stedlige representant eller mellommann som er engasjert for å formidle den avgiftsbelagte tjenesten mellom reder og myndigheten, og som er den som tar seg av betaling av vedkommende avgift eller gebyr. Det er altså medhjelperens funksjon, og ikke hva denne kaller seg, som er avgjørende for solidaransvaret. Det presiseres at agenten selvsagt har full regressadgang overfor rederen.

Ifølge *andre ledd* kan det kreves at fartøyets eier, reder og agent sørger for at det stilles økonomisk sikkerhet for betaling av slike avgifter, herunder forsinkelsesrenter, jf. *andre ledd andre punktum*. Dette gir myndighetene en styrket mulighet til å sikre betaling av avgiftskravet. Adgangen til å kreve sikkerhet må anvendes 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 som vilkår for tillatelse eller for bruk av tjenesten avgiften skal dekke, at eier, reder eller agent sørger for sikkerhet for betalingen av avgiften.

Tredje ledd kom inn som ny bestemmelse i losloven (2014), og åpner for at fartøy som er skyldig avgifter kan nektes losing, med mindre det stilles sikkerhet tilsvarende de forfalte skyldige losavgifter. Dette vil være et mindre inngripende alternativ til arrest i skip på bakgrunn av sjøpanterett, for å tvinge frem betaling av skyldige, forfalte avgifter. Bestemmelsen er generalisert for å omfatte avgifter generelt, ikke kun losavgifter. Leddet åpner også for at fartøy som det ikke er betalt forfalt sikkerhetsavgift for, kan nektes å benytte farvann som er overvåket av en sjøtrafikksentral, med mindre det stilles sikkerhet tilsvarende forfalte sikkerhetsgifter.

Til § 37. Inndrivelse av gebyr og avgift

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.6.2.

Bestemmelsen viderefører i en viss utstrekning havne- og farvannsloven (2009) § 55 og losloven (2014) § 14.

Første ledd slår fast at skyldig saksbehandlingsgebyr etter § 30, sikkerhetsavgift etter § 31 og losavgifter etter § 32, er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dette innebærer at slike gebyr og avgifter faller inn under tvangsfullbyrdelsesloven (1992) § 7-2 bokstav e), jf. 4-1 siste ledd, og at hjemmelen for utlegg er direkte knyttet til kravets art.

Andre ledd slår fast at krav om sikkerhetsavgift etter § 32 og losavgift etter § 33 har panterett i skip og last og at sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende. I denne sammenheng vises til sjøloven (1994) § 51, som fastsetter at fordringer mot skipets reder er sikret ved sjøpanterett i skipet for så vidt gjelder krav som er oppstått på bakgrunn av sikkerhetsavgift og losavgifter.

Etter *tredje ledd* skal det betales forsinkelsesrente ved forsinket betaling av de oppregnede avgifter og gebyrer. Denne hjemmelen er nødvendig for å ilegge forsinkelsesrente utenfor formuerettens område.

Kapittel 7. Forvaltningstiltak og sanksjoner

Til § 38. Pålegg om retting og stansing

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.5.3.

Første ledd viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 57 første ledd. Bestemmelsen viderefører også innholdsmessig hjemmelen til å beordre fartøy stanset og anvise oppankring eller anløp etter losloven (2008) § 19 om tvangsmidler.

Andre ledd viderefører i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) § 57 andre ledd, men når det gjelder bistand fra politiet er ordet «kreve» benyttet for å tydeliggjøre politiets plikt.

Til § 39. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.5.3.

Bestemmelse viderefører i sin helhet havne- og farvannsloven (2009) § 58.

Til § 40. Tvangsfullbyrdelse

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.5.3.

Bestemmelse viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 59, men det er gjort noen språklige endringer når det gjelder kostnadsansvaret forbundet med å utføre pålegget.

Til § 41. Tvangsmulkt

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.5.3.

Bestemmelsen tilsvarer havne- og farvannsloven (2009) § 60, men det er gjort noen språklige endringer. I tillegg er bestemmelsen utformet på bakgrunn av kapittel X i forvaltningsloven.

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.

Andre ledd gir regler om når tvangsmulkten tar til å løpe, og angir i *første punktum* som utgangspunkt 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*. Det presiseres i *fjerde 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. 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 som er ansvarlig for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et foretak, skal tvangsmulkt vanligvis rettes mot den juridiske person, og ikke mot den enkeltperson som har stått for overtredelsen, jf. *andre punktum*. Med foretak menes selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ. 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 punktum fastsetter solidarskyld der det er flere ansvarlige. *Andre punktum* gir myndigheten etter loven 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 forskrift med nærmere regler om tvangsmulkt, blant annet om størrelse, varighet, ileggelse og frafall.

Ifølge *sjette ledd* supplerer forvaltningsloven § 51 lovforslagets regler om tvangsmulkt.

Til § 42. Endring og tilbakekall av tillatelse mv.

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.5.3.

Bestemmelsen viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 61. Første ledd bokstav b i gjeldende lov er ikke videreført.

Til § 43. Tap av retten til farledsbevis

Bestemmelsen viderefører i sin helhet gjeldende loslov § 17, men det er gjort noen språklige endringer i første ledd bokstav c. Det vises for øvrig til merknadene til § 17 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 44. Adgang til å nekte et fartøy losing

Bestemmelsen tilsvarer losloven (2014) § 9, med noen mindre språklige endringer. For øvrig vises det til merknadene til § 9 i forarbeidene til gjeldende loslov, jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 45. Overtredelsesgebyr

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.7.3.

Bestemmelsen innfører en ny type sanksjonering i havne- og farvannsloven, i form av et administrativt ilagt overtredelsesgebyr. Innføringen av overtredelsesgebyr er ment å bidra til en enklere og mer effektiv sanksjonering. Gjeldende loslov § 18 gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Første ledd viderefører i det vesentlige handlingsnormene i gjeldende havne- og farvannslovs straffebestemmelse og i gjeldende loslovs straffebestemmelse. Kravet om «vesentlige» overtredelser er imidlertid fjernet, for å senke terskelen for overtredelsesgebyr sammenlignet med straffebestemmelsen i gjeldende havne- og farvannslov § 62 og gjeldende loslov § 20. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet.

Andre ledd gjelder handlingsnormer i forskrift. For at brudd på forskrift skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr må dette fremgå av forskriften selv.

Tredje ledd presiserer at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. I tråd med forvaltningsloven § 46, er det presisert at dette kan skje uavhengig av utvist skyld. For øvrig vil momentene i forvaltningsloven § 46 andre ledd være retningsgivende ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Etter *fjerde ledd* skal gebyret utmåles i det enkelte tilfellet, i motsetning til etter faste satser. En øvre ramme skal fastsettes av departementet i forskrift. Av rent informative hensyn er det til sist vist til at forvaltningsloven §§ 44 og 46 gjelder.

Til § 46. Straff

Utvalgets forslag er nærmere omtalt i kapittel 11.7.3.

Bestemmelsen rammer de samme overtredelser som er omfattet av bestemmelsen om overtredelsesgebyr i § 45. Et tilleggsvilkår for straff er at overtredelsen har ført til at det har inntrådt eller er oppstått fare for betydelig skade på liv eller helse, jf. *første ledd første punktum*. Strafferammen er bot eller fengsel opptil 2 år for de forsettlige overtredelser, jf. *første ledd første punktum og straffeloven § 21,* og bot eller fengsel opptil ett år for de grovt uaktsomme overtredelser, jf. *andre ledd.*

Kapittel 8. Ikraftsetting og overgangsregler

Til § 47. Ikraftsetting

Bestemmelsen viderefører i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) § 63, med enkelte språklige endringer. Henvisningen til havne- og farvannsloven (1984) er endret til en henvisning til havne- og farvannsloven (2009) og losloven (2014).

Til § 48. Overgangsbestemmelser

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 64, men henvisningen i første ledd til havne- og farvannsloven (1984) er endret til en henvisning til havne- og farvannsloven (2009). En annen endring er at det presiseres at også enkeltvedtak som er gitt i medhold av gjeldende lov gjelder etter ikrafttredelsen. I tillegg bestemmes i første ledd at forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av losloven (2014) gjelder etter at loven her har trådt i kraft.

Etter andre ledd vil kommunale havner som er unntatt fra gjeldende lovs bestemmelser om havnekapital, jf. havne og farvannsloven (2009) lov § 47 første ledd bokstav a, ikke være omfattet av lovforslagets bestemmelse om forvaltning av kapital mv. i kommunale havner før Kongen bestemmer og tidligst fem år etter ikrafttredelsen. Begrunnelsen for dette er at lovforslagets § 29 formelt sett vil være en innstramming i kommunenes forvaltning av kapital i kommunale havner, som i dag ikke er omfattet av reglene om havnekapital. Det antas imidlertid at de kommunale havnene som i dag ikke er omfattet av reglene om havnekapital i hovedsak er mindre havner uten store godsmengder og uten stor nasjonal betydning. Overgangstiden på fem år er valgt som følge av at utvalget foreslår at loven skal evalueres på det tids-

punktet, og at det da vil være mulig å se virkningen av bestemmelsen om kapitalforvaltning.

Til § 49. Endringer i andre lover

Bestemmelsen fastsetter endringer i andre lover som følge av ikrafttredelsen av denne loven.

1. Endringer i kystvaktloven

Endringen i § 12 første ledd bokstav e er en oppdatering, slik at bokstav e viser til denne loven. Videre oppheves § 12 første ledd bokstav h som følge av at losloven oppheves og dens bestemmelser tas inn i havne- og farvannsloven.

2. Endring i akvakulturloven

Endringen i § 6 første ledd bokstav d tredje strekpunkt er en oppdatering, slik at dette strekpunktet viser til denne loven.

3. Endring i yrkestransportlova

Paragraf 7 andre ledd bokstav b oppheves som følge av at verken havne- og farvannsloven (2009) eller loven her har slik hjemmel for særskilt løyveordning for transport av personer med fartøy innen en kommunes sjøområde som omtalt i bestemmelsens bokstav b. For persontransport i rute innen en kommunes sjøområde gjelder dermed hovedregelen om krav til ruteløyve i yrkestransportlova § 7 første ledd, med mindre unntaket i § 7 andre ledd bokstav a eller c kommer til anvendelse.

Kapittel 15
Lovforslag

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. *Formål*

Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann.

§ 2. *Virkeområde*

Loven gjelder her i riket, medregnet sjøterritoriet og de indre farvann.

For elver og innsjøer gjelder loven så langt departementet bestemmer i forskrift.

Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan gjøre unntak fra loven og fastsette slike særregler 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 og arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsformål unntas fra loven.

Kongen i statsråd kan ved beredskap og i krig fastsette de endringer i loven som er nødvendige.

§ 3. *Definisjoner*

I denne loven menes med

a) eier: den registrerte eier og den reelle eier
b) fartøy: enhver flytende innretning som er laget for å bevege seg gjennom vannet
c) farvann: områder der fartøy kan ferdes
d) havn: sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, og andre områder som er tilknyttet disse
e) havnevirksomhet: drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk, og salg av tjenester knyttet til driften
f) los: person ansatt i lostjenesten med lossertifikat utstedt i henhold til denne loven
g) losing: veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering, som utføres av los
h) losplikt: plikt til å bruke los eller farledsbevis
i) reder: den som er utpekt som driftsansvarlig selskap i fartøyets sikkerhetsstyringssertifikat, og andre som står for sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet.

Forslag fra mindretallet (Bjørnflaten):

Paragraf 3 bokstav i) utgår.

Forslag til ny § 3 bokstav i) fra mindretallet (Bjørnflaten):

i) rederiet: den som i skipets skipsstyringssertifikat er opplyst å være driftsansvarlig selskap.

§ 4. *Delegering av myndighet*

Kongen og departementet kan delegere myndighet etter denne loven til én eller flere kommuner.

Kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til interkommunalt samarbeid etter bestemmelsene i kommuneloven.

Kapittel 2. Farvann

§ 5. *Kommunens myndighet i havn*

Kommunen har myndighet i havn etter §§ 6, 13 og 15 tredje ledd.

Departementet kan i forskrift fastsette grensen for havnens utstrekning i sjø.

Forslag fra mindretallet (Krohn-Hansen):

Paragraf 5 utgår.

Forslag til ny § 5 fra mindretallet (Krohn-Hansen):

§ 5. *Kommunenes myndighet i farvannet og havn*

Kommunen har forvaltningsansvar og myndighet etter denne loven innenfor området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Kommunen skal sørge for sikkerhet

og fremkommelighet i havner og i kommunens sjøområde.

§ 6. *Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn*

Kommunestyret selv kan gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn når det er nødvendig for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning.

§ 7. *Statens ansvar for fremkommelighet i farvann*

Departementet har ansvar for at farvannet er farbart og skal blant annet sørge for nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen. Ansvaret omfatter ikke farvannet i havn.

Forslag fra mindretallet (Krohn-Hansen):

Paragraf 7 utgår.

Forslag til ny § 7 fra mindretallet (Krohn-Hansen):

§ 7. *Statens ansvar for fremkommelighet i farvann*

Forvaltningsansvaret og myndigheten etter denne lov tilligger departementet, med mindre noe annet følger av bestemmelser gitt eller i medhold av denne loven.

Forvaltningsansvaret og myndigheten for hovedleder og bileder tilligger departementet.

§ 8. *Statens myndighet til å regulere ferdsel i farvann*

Departementet kan fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om regulering av ferdsel i farvann, blant annet om

a) fartsbegrensninger
b) seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak
c) forbud mot eller vilkår for at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann
d) at fartøy eller grupper av fartøy skal bruke bestemte farleder eller farvann
e) forbud mot dykking.

Departementet skal i sin vurdering legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering etter første ledd.

§ 9. *Statens ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt*

Departementet har ansvaret for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt.

Det er forbudt å gjøre noe som kan hindre at navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt virker som de skal, for eksempel ved å fortøye i, fjerne, flytte, forandre eller dekke til navigasjonsinnretningen eller farvannsskiltet.

Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt kan bare settes opp, fjernes, flyttes eller endres etter vedtak eller tillatelse av departementet. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse etter § 14.

Departementet kan gi pålegg om

a) etablering, oppsetting og drift av navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt
b) fjerning, flytting eller endring av eksisterende navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt
c) skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan påvirke navigasjon eller ferdsel.

Pålegg etter fjerde ledd bokstav a kan rettes til eiere av eller ansvarlige for virksomhet, innretning eller anlegg som kan påvirke navigasjon eller ferdsel. Pålegg etter fjerde ledd bokstav b og c kan rettes til den som eier eller er ansvarlig for innretningen.

Departementet kan gi forskrift om tekniske krav til navigasjonsinnretninger og farvannsskilt og om hvordan de skal brukes, utformes og vedlikeholdes.

§ 10. *Plikt til å varsle om fare*

En skipsfører som blir oppmerksom på en fare for navigasjon eller ferdsel, skal straks varsle fartøy i nærheten og den myndighet departementet har utpekt som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

Andre som blir oppmerksom på en fare for navigasjon eller ferdsel, skal straks varsle nærmeste politimyndighet.

§ 11. *Offisiell sjøkartmyndighet*

Offisielle sjøkart og nautiske publikasjoner skal utstedes eller godkjennes av den som Kongen ved forskrift har utpekt som offisiell sjøkartmyndighet.

Departementet kan gi forskrift om at tillatelser, pålegg og annen informasjon som har betydning for sikker ferdsel eller navigasjon, skal meldes til den offisielle sjøkartmyndigheten og til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

§ 12. *Sjøtrafikksentraler*

Sjøtrafikksentraler kan etter tillatelse fra departementet opprettes for å overvåke og å føre kontroll med skipstrafikken. Sjøtrafikksentralene kan blant annet organisere skipstrafikken, håndheve seilingsregler, gi navigasjonsassistanse og informasjon, og iverksette sikkerhets- og beredskapstiltak.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om sjøtrafikksentralenes myndighet og drift.

Departementet kan i forskrift fastsette krav om sertifikat og autorisasjon, suspensjon og tilbakekall av sertifikat, og for øvrig vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende personell ved sjøtrafikksentralen.

§ 13. *Tiltak som krever tillatelse*

Tiltak som kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet kan ikke etableres uten tillatelse. Som tiltak regnes både innretninger, naturinngrep og aktiviteter.

Søknad om tiltak etter første ledd rettes til departementet, eller den som har fått myndighet til å gi tillatelse som nevnt i første ledd. Departementet skal innhente uttalelse fra kommunen dersom tiltaket kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet i havn. Dersom tiltaket bare kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet i havn, skal saken oversendes kommunen for avgjørelse.

Dersom tiltaket krever tillatelse, skal departementet gi søkeren skriftlig melding innen fire uker etter at søknaden er mottatt. I meldingen skal det opplyses om forventet saksbehandlingstid.

§ 14. *Vilkår for og bortfall av tillatelse*

Tillatelse etter § 13 kan gis med vilkår om blant annet

a) undersøkelser
b) utførelse, utstyr og dimensjonering
c) tidsbegrensning
d) bruk
e) vedlikehold
f) miljøovervåkning
g) fjerning og opprydning.

Det kan settes som vilkår at den som får en tillatelse, skal dekke utgiftene til å oppfylle vilkår nevnt i første ledd.

Dersom tiltaket kan volde vesentlig ulempe for annen bruk av farvannet, kan det settes som vilkår at tiltakshaveren skal legge til rette for slik bruk et annet sted, eller yte tilskudd til dette formålet. Det kan også settes som vilkår at tiltakshaveren uten hensyn til skyld skal erstatte skade på og tap av redskap og utstyr mv. som benyttes i annen næringsvirksomhet i farvannet. Erstatningsansvaret kan lempes eller falle bort dersom tiltakshaveren sannsynliggjør at skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte.

Tillatelse etter § 13 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. Fristen kan forlenges én gang med opptil tre år.

§ 15. *Forbud mot å volde fare eller ulempe i farvannet eller i havnen*

Ingen må bruke eller etterlate fartøy eller andre gjenstander slik at det kan være til fare eller ulempe for bruken av farvannet eller havnen, med mindre noe annet følger av bestemmelse eller tillatelse gitt i eller i medhold av denne loven.

Blir forbudet i første ledd overtrådt, skal den ansvarlige fjerne gjenstanden eller gjøre det som ellers må til for å fjerne faren eller ulempen. Plikten etter dette leddet gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til den fare eller ulempe som skal forhindres.

Utenfor havn kan departementet pålegge den ansvarlige å gjøre tiltak som nevnt i andre ledd. Kommunen har tilsvarende myndighet i havn.

Som ansvarlig regnes den som har nyttet eller etterlatt gjenstanden i strid med første ledd, den som var reder eller eier av gjenstanden da den ble nyttet eller etterlatt i strid med første ledd, og den som er reder eller eier når det blir gitt pålegg etter tredje ledd.

Forslag fra mindretallet (Bjørnflaten):

Paragraf 15 fjerde ledd utgår.

Forslag til ny § 15 fjerde ledd fra mindretallet (Bjørnflaten):

Som den ansvarlige regnes den som var eier eller registret eier av gjenstanden på det tidspunkt den ble nyttet eller etterlatt i strid med første ledd, og den som er eier eller registret eier på det tidspunkt det ble gitt pålegg etter tredje ledd.

§ 16. *Direkte gjennomføring og refusjon av utgifter*

Dersom den ansvarlige ikke etterkommer et pålegg etter § 15, kan myndigheten etter § 15 tredje ledd iverksette tiltakene. Tiltakene kan straks og uten pålegg iverksettes hvis det må til for å trygge ferdselen.

Ved iverksetting av tiltak etter første ledd kan den ansvarliges eiendom brukes. Om nødvendig kan myndigheten be politiet om bistand.

Departementet kan i forskrift gi regler om gjennomføring av tiltak etter første ledd.

Myndigheten etter § 15 tredje ledd kan kreve at den ansvarlige dekker det offentliges utgifter, skade og tap ved tiltak etter første ledd. Den ansvarlige kan også pålegges å dekke utgifter,

skade og tap tredjeperson har hatt ved tilsvarende tiltak. Krav etter første og andre punktum kan også reises direkte mot den ansvarliges forsikringsgiver. Sjøloven § 188 gjelder tilsvarende.

Krav etter fjerde ledd har panterett i skip og last. Sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende.

§ 17. *Bruk av en tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak*

Ved direkte gjennomføring av tiltak etter § 16 kan myndigheten gjøre bruk av en tredjepersons eiendom når det må til for å trygge ferdselen og det som tilsiktes oppnådd ved tiltakene klart veier tyngre enn ulempene for tredjepersonen.

Tredjepersonen kan kreve erstatning for skade som nevnt i første ledd av den myndigheten som har gjennomført tiltakene.

§ 18. *Tiltak overfor fartøy i fare*

Departementet kan pålegge eieren, rederen eller føreren av fartøy i fare å iverksette nødvendige tiltak. Tiltak kan pålegges når departementet finner at det er påkrevd for å

a) berge liv eller hindre skade på person, miljø eller eiendom
b) trygge ferdselen.

Pålegget kan blant annet gå ut på at fartøyet skal endre kurs, endre fart, ankre opp, nødlosse, ta slep om bord eller skaffe nødvendig assistanse fra bergingsselskap.

Ved slep av fartøy kan departementet gi pålegg som nevnt i første ledd til de assisterende fartøyene.

Dersom et pålegg etter første eller andre ledd ikke etterkommes, eller utferdigelse av et slikt pålegg kan medføre at nødvendige tiltak forsinkes, kan departementet iverksette tiltakene. Om nødvendig kan departementet be politiet om bistand.

Plikten til å utføre tiltak etter første ledd og retten til å iverksette tiltak etter tredje ledd gjelder også når tiltaket kan skade fartøyet eller gjenstander om bord eller volde annet tap for eieren, rederen eller lasteeieren. Skipsføreren og mannskapet kan pålegges å medvirke til gjennomføring av tiltak etter paragrafen her.

Utgifter, skade og tap ved tiltak etter tredje ledd kan kreves dekket av fartøyets eier eller reder. Bestemmelsen i § 16 siste ledd gjelder tilsvarende.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen her.

§ 19. *Losplikt*

Lospliktige fartøy skal bruke navigatør med farledsbevis eller los med sertifikat for vedkommende farvann. Hvis los med sertifikat for vedkommende farvann ikke kan tilvises, kan annen los som er kjent i farvannet tilvises.

Dersom en skipsfører eller reder finner at det er nødvendig med veiledning fra andre enn fartøyets faste navigatører, skal los benyttes. Dette gjelder ikke for militære fartøy under militær kommando.

Departementet gir forskrift om

a) hvilke geografiske områder losplikten gjelder for
b) hvilke fartøy som er lospliktige
c) hvilke fartøy som skal bruke los og hvilke som kan benytte farledsbevis
d) bestilling av los
e) losplikt av hensyn til rikets sikkerhet.

Ved fastsettelse av losplikt skal det legges vekt på farvannets beskaffenhet og på om fartøyet på grunn av sin størrelse, last eller antall passasjerer kan utgjøre en risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet og tap av verdier.

§ 20. *Skipsførerens plikter ved losing*

Skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans eller hennes sted, skal legge til rette for losingen.

Skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans eller hennes sted, kan overlate kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering til losen. Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyets navigatører.

Denne loven medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret for skipsfører eller den som fører kommandoen i hans eller hennes sted.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingen.

§ 21. *Losens plikter ved losing og krav til losen*

Losen skal veilede skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans eller hennes sted, slik at navigeringen og manøvreringen av fartøyet skjer på en sikker måte. Under losingen skal losen være på kommandobroen eller der losingen ellers best kan utføres.

Losen skal av sikkerhetshensyn ha minst tolv timers tjenestefrihet fra losing hvert døgn. Dette gjelder ikke for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando ved beredskap og i krig.

Ved anvendelse av skadeerstatningsloven § 2-1 regnes losen for å være i fartøyets tjeneste under

losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i gjeldende erstatningsregler. Losen plikter å erstatte skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, etter gjeldende erstatningsregler, jf. skadeerstatningsloven § 2-3.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing.

Departementet kan gi forskrift om krav til losen. Forskriften kan inneholde bestemmelser om

a) helsekrav til og legeundersøkelse av loser
b) krav til utdanning og eksaminering av loser
c) vilkår for å få, utvide og opprettholde lossertifikat, herunder krav til farvannskunnskap
d) krav til lossertifikaters form, utstedelse og innhold.

§ 22. *Farledsbevis*

Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyets navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los.

Det kan utstedes et midlertidig kadettfarledsbevis til navigatører som er under kontraktsfestet opplæring i kystseilas om bord.

For at andre av fartøyets navigatører skal kunne benytte sitt farledsbevis, må skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området.

Ved utstedelse av farledsbevis skal det legges vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap og risikoen knyttet til fartøyet og farvannet.

Departementet gir forskrift om utstedelse og bruk av farledsbevis, herunder om etablering av ordninger med rederiers egenkontroll av søkers kompetanse og farvannskunnskap.

§ 23. *Organisering av lostjenesten*

Lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig del og en operativ del som skal være uavhengige av hverandre.

Departementet bestemmer hvem som er forvaltningsmessig del og operativ del.

Det statlige tilsynet utøves i henhold til § 33.

Departementet kan gi forskrift for lostjenesten ved beredskap og i krig.

Kapittel 3. Havner

Forslag til ny § 23A fra mindretallet (Bjørnflaten og Ubeda):

§ 23A. *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 tungtveiende 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.

§ 24. *Krav til drift av havn*

Departementet kan gi forskrift om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester.

Departementet kan fatte enkeltvedtak og gi forskrift om krav til drift av havn for å ivareta miljø og sikkerhet.

§ 25. *Vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur*

Den som tilbyr havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur, skal publisere en oversikt over priser og andre forretningsvilkår.

Departementet kan gi forskrift om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. I forskriften kan det gis bestemmelser om klagerett og klagebehandling.

§ 26. *Sikring av havner og havneanlegg*

Eiere og operatører av havner og havneanlegg skal gjøre de tiltak som trengs for å forebygge terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneanlegg eller fartøy i havnen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om

a) hvilke havner og havneanlegg som skal omfattes av første ledd
b) hvilke tiltak som er nødvendige for sikring av havner
c) krav til vandel for personer som utfører oppgaver av betydning for sikringen av havn og havneanlegg.

Departementet kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest av personer som nevnt i andre ledd bokstav c.

§ 27. *Beredskap i havner og havneterminaler*

Eiere og operatører av havner og havneterminaler skal bistå Forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig.

Eiere og operatører av havner og havneterminaler som er av særlig forsvarsmessig betydning, skal utarbeide og øve på å gjennomføre beredskapsplaner for sikkerhetspolitiske kriser og krig. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om slike beredskapsplaner og øvelser.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift bestemme hvilke havner og havneterminaler som er av særlig forsvarsmessig betydning.

§ 28. *Krav til skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet*

Kommunens forvaltning av offentlig myndighet etter denne loven skal holdes organisatorisk adskilt fra kommunens havnevirksomhet.

§ 29. *Forvaltning av kapital mv. i kommunale havner*

Bestemmelsen her gjelder for kommunale havner. Som kommunal havn regnes havn som en kommune, eller flere kommuner til sammen, gjennom eierskap eller på annen måte har bestemmende innflytelse over.

Kommunen skal holde inntekter og kapital i havnevirksomheten regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige virksomhet. For havnevirksomhet som ikke er omfattet av regnskapsloven § 1-2 eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av kommuneloven eller annen lovgivning, skal det utarbeides årsregnskap og årsberetning etter reglene i regnskapsloven.

Det kan bare deles ut verdier fra den kommunale havnevirksomheten dersom gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten i tråd med lovens formål. Ved realisasjon av den kommunale havnevirksomhetens eiendom skal det gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nyanlegg før utdeling etter første punktum kan foretas. Som utdeling regnes enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode.

Uttak av overskudd eller annen utdeling av midler fra kommunal havnevirksomhet organisert som aksjeselskap, interkommunalt selskap eller kommunalt foretak kan bare besluttes av virksomhetens eierorgan etter forslag fra styret.

Bestemmelsene i tredje og fjerde ledd gjelder ikke ved nedleggelse av hele kommunens havnevirksomhet.

Omorganisering eller overdragelse av havn slik at den ikke lenger er å anse som kommunal havn etter loven her, skal meldes til departementet. Dersom det er nødvendig for ivaretakelse av lovens formål, kan departementet bestemme at tredje og fjerde ledd likevel skal gjelde for havnen.

Forslag fra mindretallet (Vennemo):

§ 29 tredje ledd utgår.

Forslag fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 29 utgår.

Forslag til ny § 29A fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 29A. *Havnekapitalen i kommunale havner*

Bestemmelsene i § 29 A til § 29 D gjelder for kommunale havner. Som kommunal havn regnes havn som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommuner, eller av foretak eiet av en eller flere kommuner, og som på det tidspunkt loven trer i kraft har egen formuesmasse som hører til havnekassen.

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 bokstav a eller b og
d) inntekter og avkastning for øvrig fra verdier som nevnt i bokstav 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 hvis formål er investeringer, utvikling og drift av havnen. Eierandel ervervet ved slik investering, og avkastningen av denne, inngår i havnekapitalen.

Forslag til ny § 29B fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 29B. *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.

Forslag til ny § 29C fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 29C. *Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapets midler*

Når havnekapitalen er investert i samarbeidsselskap 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 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.

Forslag til ny § 29D fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 29D. *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 tilfeller 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.

Kapittel 4. Gebyr og avgifter

§ 30. *Saksbehandlingsgebyr*

Departementet eller kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr for henholdsvis statens og kommunens behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter bestemmelser i eller i medhold av denne loven. Gebyret skal ikke overskride selvkost. Det kan ikke ilegges gebyr for behandling av klage over vedtak.

§ 31. *Sikkerhetsavgift*

Departementet kan i forskrift bestemme at det for fartøy eller grupper av fartøy skal betales avgift til staten for bruk av farvann som er overvåket av en sjøtrafikksentral. Det kan gis bestemmelser om rabattordninger for slike avgifter.

§ 32. *Losavgifter*

Lospliktige fartøy skal betale losavgifter.

Departementet kan gi forskrift om

a) losberedskapsavgift og losingsavgift for fartøy som bruker los
b) losberedskapsavgift for fartøy som benytter navigatør med farledsbevis
c) at den som søker om farledsbevis, skal betale avgift for behandling og utstedelse av farledsbevis
d) avgiftens utforming.

Forslag til ny § 32A fra mindretallet (Krohn-Hansen):

§ 32A. *Anløpsavgift*

Kommunen kan i forskrift bestemme at det for fartøy som anløper havn i kommunen, skal betales anløpsavgift til kommunen. Anløpsavgiften skal

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. I forskriften kan det også fastsettes rabattordninger.

Kapittel 5. Tilsyn og meldeplikter

§ 33. *Tilsyn*

Departementet fastsetter i forskrift hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven.

Tilsynsmyndigheten kan føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne loven blir overholdt. Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene.

Departementet kan føre tilsyn med kommunens plikter etter §§ 28 og 29. Tilsynet skal utføres i samsvar med kommuneloven kapittel 10A.

§ 34. *Gjennomføring av tilsyn*

Tilsynsmyndigheten skal ha uhindret tilgang til havner, fartøy, tiltak og innretninger så langt det er nødvendig for gjennomføring av tilsynet.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge enhver som driver aktivitet omfattet av denne loven å legge frem opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet, så langt det ikke bryter med lovbestemt taushetsplikt. Når særlige grunner taler for det, kan også andre pålegges å legge frem slikt materiale.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke til tilsynet. Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift bestemme at egenrapportering kan tre i stedet for tilsyn.

§ 35. *Transportplanlegging og meldeplikt*

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi pålegg om at redere, eiere og operatører av fartøy, eiere og operatører av havner og havneanlegg og andre brukere av havner skal gi nødvendige opplysninger for transportplanlegging.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi pålegg om at redere, eiere og førere av fartøy, eiere og operatører av havner og havneanlegg og avsendere og mottakere av last skal gi melding til myndighetene eller til eiere eller operatører av havner eller havneanlegg om forhold av betydning for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann.

Kapittel 6. Inndrivelse av krav

§ 36. *Sikring av krav*

Fartøyets eier, reder og agent er solidarisk ansvarlig for betaling av avgifter etter denne loven.

Det kan kreves at fartøyets eier, reder eller agent sørger for at det stilles økonomisk sikkerhet for betaling av slike avgifter, før tillatelsen gis eller tjenesten ytes. Ved krav om sikkerhetsstillelse kan forsinkelsesrenter inkluderes i kravet.

Fartøy som det ikke er betalt forfalt avgift for, kan nektes de tillatelser eller tjenester som avgiften gjelder, med mindre det også stilles sikkerhet for betaling av den forfalte avgiften.

Forslag fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 36 utgår.

Forslag til ny § 36 fra mindretallet (Bjørnflaten):

§ 36. *Sikring av krav*

Fartøyets agent og rederiet er solidarisk ansvarlig for betaling av avgifter etter denne lov.

Det kan kreves at fartøyets agent er rederiet stiller økonomisk sikkerhet for betaling av slike avgifter. Ved krav om sikkerhetsstillelse kan forsinkelsesrenter inkluderes i kravet.

Fartøy som det ikke er betalt forfalt avgift for kan nektes de tjenester som avgiften gjelder, med mindre det stilles sikkerhet for betaling av avgiften.

§ 37. *Inndrivelse av gebyr og avgift*

Skyldig gebyr og avgift fastsatt i medhold av §§ 30, 31 og 32 er tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav etter §§ 31 og 32 har panterett i skip og last. Sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende.

Ved forsinket betaling av gebyr og avgift i medhold av §§ 30, 31 og 32 svares forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven.

Kapittel 7. Forvaltningstiltak og sanksjoner

§ 38. *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 etter loven sette en frist for oppfyllelse og opplyse om at vedtaket kan bli fulgt opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom, med tvangsmulkt eller med endring og tilbakekall av tillatelse.

Om nødvendig kan myndigheten etter loven kreve bistand fra politiet for gjennomføring av pålegg etter første ledd.

§ 39. *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 loven. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i andre og tredje ledd og skal, om 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.

§ 40. *Tvangsfullbyrdelse*

Lar noen være å rette seg etter et pålegg i en rettskraftig dom eller i et forelegg med samme virkning, kan myndigheten etter loven sørge for at pålegget utføres for vedkommendes regning uten kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14. Kostnadene med å utføre pålegget bæres av den som dommen eller forelegget er rettet mot.

Ved overhengende fare kan pålegg fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten dom eller forelegg.

§ 41. *Tvangsmulkt*

Ved overtredelse av bestemmelse gitt i eller i medhold av denne loven kan myndigheten etter loven fatte vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe når fristen for retting er ute. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse.

Tvangsmulkt pålegges den som er ansvarlig for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd som ledd i utførelse av arbeid eller oppdrag for et foretak, skal tvangsmulkten som hovedregel pålegges foretaket. 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. Myndigheten etter loven kan i særlige tilfeller frafalle påløpt mulkt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, blant annet om størrelse, varighet, fastsettelse og frafall.

Forvaltningsloven kapittel X gjelder tilsvarende.

§ 42. *Endring og tilbakekall av tillatelse mv.*

Myndigheten etter loven kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse gitt i eller 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) det har funnet sted grove eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven
c) innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 38, eller
d) det følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring 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.

§ 43. *Tap av retten til farledsbevis*

Innehaveren av farledsbevis eller kadettfarledsbevis kan tape retten til farledsbeviset dersom vedkommende

a) overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs
b) bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset, eller
c) viser seg å være åpenbart uskikket til å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset.

Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om rettighetstap for opptil to år. Rettighetstapet kan gjøres betinget eller innebære begrensninger i farledsbeviset. Rettighetstap ut over to år avgjøres ved dom.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis.

§ 44. *Adgang til å nekte et fartøy losing*

Departementet kan fatte enkeltvedtak om ikke å tilvise los eller om å avbryte losing, dersom seilasen

a) medfører et forsettlig brudd på nasjonalt regelverk som skal trygge ferdselen på sjøen, eller
b) utgjør en åpenbar risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet eller tap av verdier.

Departementet skal umiddelbart underrette fartøyet om hvorfor det nektes losing etter første ledd.

Departementet kan gi forskrift om i hvilke tilfeller det kan fattes vedtak etter første ledd, og hvordan slike saker skal behandles.

§ 45. *Overtredelsesgebyr*

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

a) enkeltvedtak eller forskrift gitt i medhold av § 8 første ledd og § 35 andre ledd
b) pålegg gitt i medhold av § 15 tredje ledd og § 18 første og tredje ledd
c) § 9 andre og tredje ledd
d) § 12 første punktum
e) § 13 første ledd første punktum
f) § 15 første og andre ledd
g) § 26
h) bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 19, 20, 21 og 22.

I forskrifter som fastsettes i medhold av denne loven, kan departementet bestemme at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskriften, kan ilegges overtredelsesgebyr.

Selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis det har overtrådt handlingsnormene i første eller andre ledd.

Overtredelsesgebyr utmåles i det enkelte tilfellet, innenfor en øvre ramme som fastsettes av departementet i forskrift. For øvrig gjelder forvaltningsloven §§ 44 og 46.

§ 46. *Straff*

Den som bryter handlingsnormene i § 45 første ledd slik at det inntrer eller oppstår fare for betydelig skade på liv eller helse, kan straffes med bot eller med fengsel opptil to år. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar.

Den som grovt uaktsomt overtrer gjerningsbeskrivelsen i første ledd kan straffes med bot eller med fengsel i opptil ett år.

Kapittel 8. Ikraftsetting og overgangsregler

§ 47. *Ikraftsetting*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Fra den tid loven trer i kraft oppheves lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann og lov 15. august 2014 om losordningen. Kongen kan oppheve de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

§ 48. *Overgangsbestemmelser*

Forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann og lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

Kommunale havner som ved opphevelsen av lov 17. april 2009 nr. 19 ikke har havnekapital etter lovens § 47, er ikke omfattet av denne lovs § 29 før Kongen bestemmer og tidligst fem år etter ikrafttredelsen.

Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.

§ 49. *Endringer i andre lover*

Fra samme tid som loven settes i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten
   § 12 første ledd bokstav e skal lyde
   e) lov … *om havner og farvann*
   § 12 første ledd bokstav h oppheves
2. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur
   § 6 første ledd bokstav d tredje strekpunkt skal lyde
   - *lov … om havner og farvann*
3. Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy
   § 7 andre ledd bokstav b oppheves.

Referanse- og litteraturliste

Bøker, artikler, rapporter

Bergen kommune. (2014): *Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen*. Bergen: Bergen kommune

Coward, K., Bugge Fougner, E., Graver, H. P., Lambertz, G. & Ryssdal, A. (2006): *Hva kjennetegner en god lov? Innledning til seminar 16. mars 2006 om lovkvalitet i anledning Inge Lorange Backers 60-årsdag*. Oslo: Justis- og politidepartementet

DNV GL (2015): *Digitale sårbarheter Lysneutvalget. Digitale Sårbarheter Maritim Sektor* (Rapport nr. 2015-0569, Rev. 1). Rapport til Lysneutvalget. Stavanger: DNV GL

Eckhoff, T & Smith, E. (2010): *Forvaltningsrett* (9. utgave). Oslo: Universitetsforlaget

EnergiGass Norge. (2015): *Norskekysten LNG. Utvikling av infrastruktur for LNG som drivstoff i Norge*. EnergiGass. Fjose, S., Ulstein, H., Iversen, L.M. og Ekrann, G. (2012): *Havnenes samfunnsmessige betydning. Rapport til KS Bedrift* (Menon-publikasjon nr. 29/2012). Menon Business Economics

Hagen, J.E. (2017): *Implementing e-Navigation*. Norwood, Massachusetts: Artech House

Høiskar, B.A.K., Sundvor, I. & Strand, A. (2014): *Tiltaksutredning for luftkvalitet i Oslo og Bærum 2015–2020*. Oslo: Oslo kommune, Bærum kommune og Statens vegvesen

Kystverket (2015): *Sjøsikkerhetsanalysen*. Kystverket

Magnussen, K., Ibenholt, K., Skjelvik, J.M., Lindhjem, H., Pedersen, S. & Dyb, V.A. (2015): *Marginale eksterne kostnader ved transport av gods på sjø og bane* (Rapport 2015/54). Vista Analyse

Marskar, E.-M. m. fl (2015): *NTP Godsanalyse. Hovedrapport*. Oslo: Sekretariatet for nasjonal transportplan

Oslo Economics (2015): *Konkurranseanalyse av havnesektoren* (OE-rapport 2015-32). Oslo Economics

Ruud, M. & Ulfstein, G. (2011): *Innføring i folkerett* (4. utgave). Oslo: Universitetsforlaget

Rødseth, K.L., Wangsness, P.B. & Klæboe, R. (2017): *Marginale eksterne kostnader ved havnedrift* (TØI rapport 1590/2017). Oslo: Transportøkonomisk institutt

Thune-Larsen, H., Veisten, K., Rødseth, K.L. & Klæboe, R. (2014): *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk med korrigerte ulykkeskostnader* (TØI rapport 1307/2014). Oslo: Transportøkonomisk institutt

Østgård, B. (2015): *Havne- og farvannsloven med kommentarer* (2. utgave). Oslo: Gyldendal juridisk

Offentlige publikasjoner

Ot.prp. nr. 90 (2001–2002) *Om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven)*

NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008*) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om lov om havner og farvann*

NOU 2012: 18 *Rett om bord. Ny skipsarbeidslov*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning

Riksrevisjonen. (2014). *Riksrevisjonens undersøkelser av statlig tilsynsvirksomhet* (Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014)

NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*

NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

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

Nærings- og fiskeridepartementet. (2015): *Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid.*

Regjeringens maritime strategi. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Meld. St. 14 (2015–2016). *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*
Meld. St. 35 (2015–2016). *På rett kurs*
Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*
Prop. 89 L (2015–2016). *Endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)*
NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*
Meld. St. 35 (2016–2017). *Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet*
Meld. St. 38 (2016 –2017). *IKT-sikkerhet. Et felles ansvar*
Meld. St. 41 (2016–2017). *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*
Prop. 84 S (2016–2017*). Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*
Prop. 153 L (2016–2017). *Lov om nasjonal sikkerhet*
Innst. 460 S (2016–2017). *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen. Meld. St. 33 (2016–2017)*
Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet. (2017): *Ny vekst, stolt historie. Regjeringens havstrategi.* Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Jeløya, 14. januar 2018. (Jeløya-plattformen)

Lover

Grunnloven: lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Formannskapslovene: lov 14. januar 1837 om formannskaper (opphevet)
Lov 10. juli 1894 om havne- og ringevesenet (opphevet)
Avtaleloven: lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer
Svalbardloven: lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven)
Lov om havnevesenet: lov 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet (opphevet)
Beredskapsloven: lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven)
Rekvisisjonsloven: lov 29. juni 1951nr. 19 om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven)
Friluftsloven: lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
Vegtrafikkloven: lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)
Forvaltningsloven: lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Forurensningsloven: lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
Havne- og farvannsloven: lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (opphevet)
Selskapsloven: lov 21 juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven)
Losloven: lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. (opphevet)
Tvangsfullbyrdelsesloven: lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse
Kommuneloven: lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
EØS-loven: lov 27.november 1992 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
Pristiltaksloven: lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak
Jernbaneloven: lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)
Luftfartsloven: lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)
Sjøloven: lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)
Politiloven: lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)
Aksjeloven: lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
Sikkerhetsloven: lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)
Regnskapsloven: lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.
Lov om interkommunale selskaper: lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper
Skatteloven: lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt
Svalbardmiljøloven: lov 16. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard

Territorialfarvannsloven: lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven)
Konkurranseloven: lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger
Arbeidsmiljøloven: lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
Skipssikkerhetsloven: lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)
Samvirkelova: lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak (samvirkelova)
Plan- og bygningsloven: lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Havne- og farvannsloven: lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
Naturmangfoldloven: lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
Havenergilova: lov 6. april 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)
Folkehelseloven: lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid
Skipsarbeidsloven: lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven)
Losloven: lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen
Lov om endringer i forvaltningsloven mv.: lov 27. mai 2016 nr. 15 om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)
Endringslov til forurensningsloven m.m: lov 9.desember 2016 nr. 89 om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m)
Klimaloven: lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)
Statsansatteloven: lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Forskrifter

Forskrift 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene)
Forskrift om unntak fra lov om havner og farvann for sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål: forskrift 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
Forskrift om havnestatistikk: forskrift 17. august 1989 nr. 819 om opplysninger som skal gis av havnebrukere og private kaieiere og om kommunens plikt til å føre statistikk
Forskrift av 10. november 1994 nr. 1053 om havnearbeid (opphevet)
Forskrift om militære fartøyer: forskrift 5. februar 1997 nr. 396 om adgang til og opphold på norsk territorium under fredsforhold for fremmede militære og sivile statsfartøyer
Forskrift om konsekvensutredninger og avgrensning for planområdene for Svalbard: forskrift 28. juni 2002 nr. 650 om konsekvensutredninger og avgrensing av planområdene for Svalbard
Delegering til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven mv.: Forskrift 20.desember 2002 nr. 1805 om delegering av myndighet til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven og svalbardmiljøloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning
Delegering til Kystdirektoratet etter forurl.: Forskrift 20.desember 2002 nr. 1912 om delegering av ansvar og myndighet til Kystdirektoratet etter forurensningsloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning
Forskrift om miljørettet helsevern: forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern
Forskrift om siker lasting og lossing av bulkskip: forskrift 29. august 2003 nr. 1114 om lasting og lossing av bulkskip
Forurensningsforskriften: forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)
Sikkerhetsforskriften: Forskrift 22. juni 2004 nr. 972 om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger
Forskrift om budsjett mv., for kommunale foretak: forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak
Forskrift om farleder: forskrift 30. november 2009 nr. 1477 om farleder
Forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket: forskrift 3. desember 2009 nr. 1449 om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket
Fastsettelse av offisiell sjøkartmyndighet: forskrift 4. desember 2009 nr. 1458 om fastsettelse av offisiell sjøkartmyndighet, jf. lov 17. april 2009 nr. 19 § 11
Forskrift av 15. desember 2009 nr. 1543 om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistrikt av farlige stoffer og varer
Forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø: Forskrift 15. desember 2009 nr. 1546 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø

Delegering til Kystverket etter havneloven: forskrift 18. desember 2009 nr. 1710 om delegering av myndighet til Kystverket etter lov 17. april 2009 nr. 19 § 12
Svalbardforskriften: forskrift 30. desember 2009 nr. 1846 om havner og farvann på Svalbard
Forskrift om utvidelse av det geografiske virkeområdet for havne- og farvannsloven: forskrift 17. desember 2010 nr. 1607 om utvidelse av det geografiske virkeområdet for lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann
Forskrift om saksbehandlingsgebyr etter lov om havner og farvann: forskrift 20. desember 2010 nr. 1760 om saksbehandlingsgebyr etter lov om havner og farvann
Forskrift om publisering av havneopplysninger: forskrift 20. desember 2010 nr. 1761 om publisering av opplysninger som kan være av betydning for den som bruker eller oppholder seg i havn (publiseringsforskriften)
Forskrift 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning
Forskrift 6. desember 2011 nr. 1356 om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften)
Forskrift 6. desember 2011 nr. 1357 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)
Forskrift om lostjenesten på Svalbard: forskrift 25. juni 2012 nr. 655 om lostjenesten på Svalbard
Forskrift om mal for kommunale ordensforskrifter: forskrift 2. november 2012 nr. 1040 om bruk av mal og godkjennelse av kommunale forskrifter om orden i og bruk av farvann og havner
Forskrift om farvannsskilt og navigasjonsinnretninger: forskrift 19. desember 2012 nr. 1329 om farvannsskilt og navigasjonsinnretninger
Forskrift om kommunal innkreving av kaiavgift m.m: forskrift 19. desember 2012 nr. 1331om kommunenes beregning og innkreving av kai-, vare- og passasjeravgift
Forskrift om sikkerhetsavgift for bruk av sjøtrafikksentralene ved Kvitsøy, Horten, Fedje og Brevik, Rogaland, Vestfold, Hordaland og Telemark: forskrift av 27. desember 2012 nr. 1404 om sikkerhetsavgift for bruk av sjøtrafikksentralene ved Kvitsøy, Horten, Fedje og Brevik, Rogaland, Vestfold, Hordaland og Telemark
Forskrift om sikring av havneanlegg: forskrift 29. mai 2013 nr. 538 om sikring av havneanlegg
Forskrift om sikring av havner: forskrift 29. mai 2013 nr. 539 om sikring av havner
Utvidelse av det geografiske virkeområdet for havne- og farvannsloven: forskrift 10. oktober 2014 nr. 1287 om utvidelse av det geografiske virkeområdet for lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann
Lospliktforskriften: forskrift 17. desember 2014 nr. 1808 om losplikt og bruk av farledsbevis (lospliktforskriften)
Sjøtrafikkforskriften: forskrift 23. september 2015 nr. 1094 om bruk av sjøtrafikksentralenes tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften)
Meldepliktforskriften: forskrift 21. desember 2015 nr. 1790 om fartøys meldeplikter
Parkeringsforskriften: forskrift 18. mars 2016 nr. 260 om vilkårsparkering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer (parkeringsforskriften)

EU rettsakter

EØS-avtalen: Agreement on the european economic area
TEUV: Traktaten om Den europeiske unions virkemåte
Rådsforordning (EØF) nr. 4055/86 om anvendelse av prinsippet om adgang til å yte tjenester på sjøtransport mellom medlemsstater og mellom medlemsstater og tredjestater)
Rådets forordning nr. 3577/92 of 7 December 1992 applying the principle of freedom to provide sevices to maritime transport within Member States (maritime cabotage)
EU-direktiv 2002/59 om etablering av et felles europeisk trafikkovervåknings- og informasjonssystem (VTMIS-direktivet)
Avfallsdirektivet: Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/98/EF av 19. november 2008 om avfall og om opphevelse av visse direktiver
Direktiv 2009/20/EF: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/20/EF af 23. april 2009 om reders forsikring mot søretlige krav
Havneforordningen: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/352 af 15. februar 2017 om opstilling af rammer for levering af havnetjenester og fælles regler om finansiel gennemsigtighed for havne

Internasjonale konvensjoner

Overenskomst og vedtekter om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923
COLREG: Konvensjon om internasjonale regler til forebygging av sammenstøt på sjøen, 1972

MARPOL: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973

SOLAS: International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974

Ansvarsbegrensningskonvensjonen: Konvensjon av 19. november 1976 om begrensning av ansvaret for sjørettslige krav

STCW: The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978

Havrettskonvensjonen: United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1982

Oljesølkonvensjonen: den internasjonale konvensjon om erstatningsansvar for oljesølskade av 27. november 1992

Bunkerskonvensjonen: den internasjonale konvensjon 2001 om erstatningsansvar for bunkersoljesølskade

Vrakfjerningskonvensjonen: den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak (vrakfjerningskonvensjonen) av 18. mai 2007

Instrukser og veiledere

Justis- og politidepartementet (2000): *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid.* Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling. Oslo: Justisdepartementet

Klima- og miljødepartementet (2005): Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2012)

Justis- og politidepartementet (2009): *Veileder. Evaluering av lover.* Oslo: Senter for statlig økonomistyring

Miljødirektoratet (2013): *Kommentarer til forurensningsforskriftens kapittel 7: Grenseverdier for lokal luftkvalitet*, Miljødirektoratet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.* (Rundskriv H-3/14). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kystverket (2014): *Farledsnormalen. Instruks for Kystverkets planlegging, prosjektering og vurdering av arealbehov for farleder.* Ålesund: Kystverket

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Veileder. Statlig styring av kommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren og fylkeskommuner.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Samferdselsdepartementet. (2016): *Veiledning til kommunene – regulering av fart og bruk av farvann, elver og innsjøer når det gjelder vannscootere.* Oslo: Samferdselsdepartementet

Upubliserte arbeider

Havnelovutvalgets utredning (2002): *Ny havne- og farvannslovgivning. Utredning fra utvalg til revisjon av havne- og farvannsloven oppnevnt av Fiskeridepartementet 18. desember 2000. Avgitt 6. mars 2002*

Arbeidsgrupperapporten (2015): *Evaluering og revisjon av lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven). Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet 5. september 2014. Avgitt 16. desember 2015*

Miljødirektoratet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet (2016): *Avvisning av skip i havn – vurdering av nytten av tiltaket med hensyn til reduserte utslipp og konsekvenser for næringen. Notat 16. mars 2016*

Lund & co (2017): *Havnekapital – statsstøtterettslige problemstillinger – kommentar. Notat fra Advokat Per Andreas Bjørgan til KS Bedrift. Notat 30. mai 2017*

Hjelmeng (2017): *Statsstøtterettslige problemstillinger. Utredning for Havne- og farvannslovutvalget av prof. dr. juris Erling Hjelmeng. Notat 31. mai 2017*

Artntzen de Besche (2017): *Statsstøtterettslig vurdering av utbytteregler for havnekapital. Utredning fra Arntzen de Besche v/Espen Bakken og Vilde Hannevik Lien til Norsk Havner 8. juni 2017*

Vedlegg 1

Lovspeil

Utkast til lovbestemmelser fremgår av kapittel 15. Dette lovspeilet er ment som et praktisk hjelpemiddel for de som skal sette seg inn i forslaget til nye bestemmelser. Det er bare flertallets lovforslag som fremgår av lovspeilet.

Utkast til nye lovbestemmelser er inntatt i kolonnen til venstre. Tekst i kursiv i venstre kolonne markerer det som er nytt i forhold til parallelle bestemmelser i gjeldende lov.

I kolonnen til høyre fremgår bestemmelser i gjeldende havne- og farvannslov som er parallelle med lovforslaget. Flere av bestemmelsene i lovforslaget har tilsvarende bestemmelser som i gjeldende loslov. Der hvor losloven gjengis i høyre kolonne nevnes dette eksplisitt. Tekst i kursiv i høyre kolonne markerer det som ikke er videreført i utkast til nye lovbestemmelser.

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
Kapittel 1. Innledende bestemmelser	*Kapittel 1. Innledende bestemmelser*
§ 1. *Formål* Loven skal *fremme sjøtransport som transportform* og legge til rette for effektiv, sikker *og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann.*	§ 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.* Losloven § 1. *Lovens formål* Loven skal legge til rette for en *losordning som, ved å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse om bord, skal bidra til å trygge ferdselen på sjøen ut fra samfunnsmessige hensyn, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 2. *Virkeområde* Loven gjelder her i riket, *medregnet sjøterritoriet* og *de* indre farvann. For elver og innsjøer gjelder loven så langt departementet bestemmer i forskrift. Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan gjøre unntak fra loven og fastsette slike særregler 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 *og* arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål unntas fra loven. *Kongen i statsråd kan ved beredskap og i krig fastsette de endringer i loven som er nødvendige.*	§ 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*. § 8. *Delegasjon og overføring av myndighet andre ledd* *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.* Losloven § 2. *Virkeområde* Loven gjelder i sjøterritoriet og i de indre farvann såfremt annet ikke er bestemt i loven. Loven gjelder for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen i den utstrekning departementet bestemmer. 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 kan fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig. Losloven § 3. *Forholdet til folkeretten* Loven gjelder med de begrensninger som er *anerkjent* i folkeretten eller *følger av overenskomst med fremmed stat*.

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
§ 3. *Definisjoner* *I denne lov forstås med* *a) eier: den registrerte eier og den reelle eier* b) fartøy: enhver flytende innretning som *er laget for å bevege seg gjennom vannet* c) farvann: områder der fartøy kan ferdes *d) havn: sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, og andre områder som er tilknyttet disse* *e) havnevirksomhet: drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk, og salg av tjenester knyttet til driften* f) los: person ansatt i lostjenesten med lossertifikat utstedt i henhold til denne loven g) losing: veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering, som utføres av los h) losplikt: plikt til å bruke los eller farledsbevis *i) reder: den som er utpekt som driftsansvarlig selskap i fartøyets sikkerhetsstyringssertifikat, og andre som står for sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet.*	§ 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.* Losloven § 4. *Definisjoner* (første ledd bokstav a) til d)) I denne lov forstås med: a) losing: veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering, som utføres av los b) los: person ansatt i lostjenesten med lossertifikat som er utstedt i henhold til loven her c) losplikt: plikt til å bruke los eller farledsbevis d) fartøy: enhver flytende innretning som *kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, løfteinnretning, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøy av enhver art*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 4. *Delegering av myndighet* Kongen og departementet kan delegere myndighet etter denne loven til én eller flere kommuner. Kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til interkommunalt samarbeid *etter bestemmelsene i kommuneloven.*	§ 8. *Delegasjon og overføring av myndighet* (første ledd) Kongen og departementet kan delegere *forvaltningsansvar og* myndighet etter denne loven til en eller flere kommuner. § 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.*
	§ 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 2. Farvann	*Kapittel 2. Forvaltningsansvar og myndighet etter loven m.v.* *Kapittel 3. Bruk av farvann. Navigasjonsveiledning* *Kapittel 4. Tillatelse og krav til tiltak* *Kapittel 5. Tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet* *Losloven*
§ 5. *Kommunens myndighet i havn* Kommunen *har myndighet i havn etter §§ 6, 13 og 15 tredje ledd.* *Departementet kan i forskrift fastsette grensen for havnens utstrekning i sjø.*	§ 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.*
§ 6. *Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn* *Kommunestyret selv kan gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn når det er nødvendig for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning.*	§ 39. *Adgang til å benytte havn* (første ledd andre setning) *Eiere og operatører av havner og havneterminaler kan fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn, av hensyn til sikkerhet, miljø og fiskerinæringen.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 7. *Statens ansvar for fremkommelighet i farvann* *Departementet har ansvar for at farvannet er farbart og skal blant annet sørge for nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen. Ansvaret omfatter ikke farvannet i havn.*	§ 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.* § 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.*
§ 8. *Statens myndighet til å regulere ferdsel i farvann* Departementet kan fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om *regulering av ferdsel*, *blant annet om* *a) fartsbegrensninger*, b) seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak c) forbud mot eller vilkår for at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann d) at fartøy eller grupper av fartøy skal bruke bestemte farleder eller farvann *e) forbud mot dykking.* *Departementet skal i sin vurdering legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering etter første ledd.*	§ 13. *Trafikkregulering* Departementet kan treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om *trafikkregulering*, *herunder om* a) seilingsregler, herunder 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.* § 42. *Bruk av havnen første, andre og tredje ledd* *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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 9. *Statens ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt* Departementet har *ansvaret for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt.* *Det er forbudt å gjøre noe som kan hindre at navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt virker som de skal, for eksempel å* fortøye i, fjerne, flytte, forandre eller *dekke* til *navigasjonsinnretningen eller farvannsskiltet.* *Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt kan bare settes opp,* fjernes, flyttes eller endres etter vedtak eller tillatelse av departementet. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse etter *§ 14.* Departementet kan gi pålegg om a) etablering, oppsetting og drift av *navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt* b) fjerning, flytting eller endring av eksisterende *navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt* c) skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan *påvirke* navigasjon eller ferdsel. Pålegg etter *fjerde* ledd bokstav a kan rettes til eiere av eller er ansvarlige for virksomhet, innretning eller anlegg som *kan påvirke* navigasjon eller ferdsel. Pålegg etter *fjerde* ledd bokstav b og c kan rettes til den som eier eller er ansvarlig for innretningen. Departementet kan gi forskrift om tekniske krav til *navigasjonsinnretninger* og farvannsskilt *og om hvordan de skal brukes, utformes og vedlikeholdes.*	§ 19. *Innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning* Departementet har *overoppsyn med og forvaltningsansvar for fyrlys, sjømerker, farvannsskilt 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 *§ 29.* 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 for 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 10. *Plikt til å varsle om fare* En skipsfører som *blir oppmerksom på* en fare for navigasjon eller ferdsel, skal straks *varsle* fartøy i nærheten *og* den myndighet departementet *har utpekt som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.* Andre som *blir oppmerksom på* fare for navigasjon eller ferdsel, *skal straks varsle nærmeste politimyndighet.*	§ 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.*
§ 11. *Offisiell sjøkartmyndighet* Offisielle *sjøkart* og nautiske publikasjoner *skal* utstedes eller godkjennes av den som Kongen *ved forskrift har utpekt* som offisiell sjøkartmyndighet. Departementet kan gi forskrift om at tillatelser, pålegg eller annen informasjon som har betydning for sikker ferdsel eller navigasjon, skal meldes til den offisielle sjøkartmyndigheten og *til* nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.	§ 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. *Sjøtrafikksentraler* *Sjøtrafikksentraler kan etter tillatelse* fra departementet opprettes for å overvåke og *å føre* kontroll med skipstrafikken. *Sjøtrafikksentralene* kan blant annet *organisere skipstrafikken*, håndheve *seilingsregler*, gi navigasjonsassistanse og informasjon, og *iverksette sikkerhets- og beredskapstiltak.* Departementet kan i forskrift gi *nærmere bestemmelser* om *sjøtrafikksentralenes* myndighet *og drift*. *Departementet kan i forskrift fastsette krav om sertifikat og autorisasjon, suspensjon og tilbakekall av sertifikat, og for øvrig vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende personell ved sjøtrafikksentralen.*	§ 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.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 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.*
§ 13. *Tiltak som krever tillatelse* Tiltak som kan påvirke sikkerheten eller *den allmenne ferdselen i farvannet kan ikke etableres uten tillatelse*. Som tiltak regnes *både innretninger, naturinngrep og aktiviteter.* *Søknad om tiltak etter første ledd rettes til departementet, eller den som har fått myndighet til å gi tillatelse som nevnt i første ledd. Departementet skal innhente uttalelse fra kommunen dersom tiltaket kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet i havn. Dersom tiltaket bare kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet i havn, skal saken oversendes kommunen for avgjørelse.* *Dersom tiltaket krever tillatelse, skal departementet gi søkeren skriftlig melding innen fire uker etter at søknaden er mottatt. I meldingen skal det opplyses om forventet saksbehandlingstid.*	§ 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, utdyping, 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 14. *Vilkår for og bortfall av tillatelse* *Tillatelse etter § 13 kan gis med vilkår om blant annet* a) undersøkelser b) utførelse, utstyr og dimensjonering c) tidsbegrensning d) bruk e) vedlikehold f) miljøovervåkning g) fjerning og opprydning. Det kan settes vilkår om at den som får en tillatelse, skal dekke utgiftene til å oppfylle vilkår nevnt i første ledd. Dersom tiltaket kan volde vesentlig ulempe for annen bruk av farvannet, kan det settes som vilkår at tiltakshaveren skal legge til rette for slik bruk og utnytting et annet sted, eller yte tilskudd til dette formålet. Det kan også settes som vilkår at tiltakshaveren uten hensyn til skyld skal erstatte skade på og tap av redskap og utstyr mv. som benyttes i annen næringsvirksomhet i farvannet. Erstatningsansvaret kan lempes eller falle bort dersom tiltakshaveren *sannsynliggjør* at skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte. Tillatelse etter § 13 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. Fristen kan forlenges én gang med *opptil* tre år.	§ 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 virkningen av tiltaket,* b) utførelse, *herunder* utstyr og dimensjonering, c) tidsbegrensning, d) bruk, e) vedlikehold, f) miljøovervåkning, g) fjerning og opprydning. 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. § 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.* § 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.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 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.*
	§ 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 kapittelet her til Fiskeridirektoratet eller annen offentlig myndighet.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 15. *Forbud mot å volde fare eller ulempe i farvannet eller i havnen* Ingen må bruke eller etterlate fartøy eller andre gjenstander slik at det *kan være til* fare eller ulempe for bruken av farvannet eller havnen, med mindre noe annet følger av bestemmelse eller tillatelse gitt i eller i medhold av denne loven. *Blir forbudet i første ledd overtrådt*, skal den ansvarlige *fjerne gjenstanden eller gjøre det som ellers må til for å fjerne faren eller ulempen.* Plikten etter dette leddet gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til den fare eller ulempe som skal forhindres. *Utenfor havn kan departementet* pålegge den ansvarlige å *gjøre* tiltak som nevnt i andre ledd. *Kommunen har tilsvarende myndighet i havn.* Som ansvarlig regnes den som har *nyttet eller etterlatt gjenstanden i strid med første ledd, den som var reder eller* eier *av gjenstanden da den* ble nyttet eller etterlatt i strid med første ledd*, og den som er reder eller* eier når det blir gitt pålegg etter tredje ledd.	§ 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 s*ørge 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 16. *Direkte gjennomføring og refusjon av avgifter* Dersom den ansvarlige ikke etterkommer et pålegg etter § 15, kan *myndigheten etter § 15 tredje ledd* iverksette tiltakene. Tiltakene kan straks og uten pålegg iverksettes hvis det må til for å trygge ferdselen. Ved iverksetting av tiltak etter første ledd kan den ansvarliges eiendom brukes. Om nødvendig kan myndigheten be politiet om bistand. Departementet kan i forskrift gi regler om gjennomføring av tiltak etter første ledd. Myndigheten etter § 15 tredje ledd kan kreve at den ansvarlige dekker *det offentliges* utgifter, skade og tap ved tiltak etter første ledd. *Den ansvarlige kan også pålegges å dekke utgifter, skade og tap tredjeperson har hatt ved tilsvarende tiltak. Krav etter første og andre punktum kan også reises direkte mot den ansvarliges forsikringsgiver. Sjøloven § 188 gjelder tilsvarende.* *Krav etter fjerde ledd* har panterett i skip og last. *Sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende.*	§ 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. § 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).
§ 17. *Bruk av en tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak* Ved direkte gjennomføring av tiltak etter *§ 16* kan myndigheten gjøre bruk av en tredjepersons eiendom når det *må til* for å *trygge ferdselen* og det som tilsiktes oppnådd ved tiltakene klart *veier tyngre* enn ulempene for tredjepersonen. Tredjepersonen kan kreve erstatning for skade som nevnt i første ledd av den myndigheten som har gjennomført tiltakene.	§ 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.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 18. *Tiltak overfor fartøy i fare* Departementet kan pålegge eieren, rederen eller føreren av fartøy *i fare å* iverksette *nødvendige* tiltak. Tiltak kan pålegges når departementet finner at det er påkrev for å *a) berge* liv eller *hindre* skade på person, miljø eller eiendom *b) trygge ferdselen.* Pålegget kan blant annet gå ut på at fartøyet skal endre kurs, endre fart, ankre opp, nødlosse, ta slep om bord eller skaffe nødvendig assistanse fra bergingsselskap. *Ved slep av fartøy* kan departementet gi pålegg som nevnt i første ledd til de assisterende fartøyene. Dersom et pålegg etter første eller andre ledd ikke etterkommes, eller utferdigelse av et slikt pålegg kan medføre at nødvendige tiltak forsinkes, kan departementet iverksette tiltakene. Om nødvendig kan departementet be politiet om bistand. Plikten til å utføre tiltak etter første ledd og retten til å iverksette tiltak etter tredje ledd gjelder også når tiltaket kan skade fartøyet eller gjenstander om bord eller volde *annet* tap for eieren, rederen eller lasteeieren. Skipsføreren og mannskapet kan pålegges å medvirke til gjennomføring av tiltak etter paragrafen her. Utgifter, skade og tap ved tiltak etter tredje ledd kan kreves dekket av fartøyets eier eller reder. *Bestemmelsen i § 16 siste ledd gjelder tilsvarende.* Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen her.	§ 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 fartøy slepes på bakgrunn av en slepe- eller bergingsavtale*, kan departementet gi pålegg som nevnt i første ledd til de assisterende fartøyene. Dersom et pålegg etter første eller andre 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 tredje 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 tredje 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.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 19. *Losplikt* Lospliktige fartøy skal bruke navigatør med farledsbevis eller los med sertifikat for vedkommende farvann. Hvis los med sertifikat for vedkommende farvann ikke kan tilvises, kan annen los som er kjent i farvannet tilvises. Dersom en skipsfører eller reder finner at det er nødvendig med veiledning fra andre enn fartøyets faste navigatører, skal los benyttes. Dette gjelder ikke for militære fartøy under militær kommando. Departementet kan gi forskrift om a) hvilke geografiske områder losplikten gjelder for b) hvilke fartøy som er lospliktige c) hvilke fartøy som skal bruke los og hvilke som kan benytte farledsbevis d) bestilling av los e) losplikt av hensyn til rikets sikkerhet. Ved fastsettelse av losplikt skal det legges vekt på farvannets beskaffenhet og på om fartøyet på grunn av sin størrelse, last eller antall passasjerer kan utgjøre en risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet og tap av verdier.	Losloven § 6. *Losplikt* Lospliktige fartøy skal bruke navigatør med farledsbevis eller los med sertifikat for vedkommende farvann. Hvis los med sertifikat for vedkommende farvann ikke kan tilvises, kan annen los som er kjent i farvannet tilvises. Finner en skipsfører eller reder at det er nødvendig med veiledning *med hensyn til navigering og manøvrering* av andre enn fartøyers faste navigatører, skal los benyttes. Dette gjelder ikke for militære fartøy under militær kommando. Departementet kan gi forskrift om a) hvilke geografiske områder losplikten gjelder for, b) hvilke fartøy som er lospliktige, herunder hvilke som skal bruke los og hvilke som kan benytte farledsbevis. Ved fastsettelse av losplikt skal det legges vekt på farvannets beskaffenhet og på om fartøyet på grunn av sin størrelse, last eller antall passasjerer kan utgjøre en risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet og tap av verdier. Departementet kan gi forskrift om bestilling av los. *Kongen kan fastsette* forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet.
§ 20. *Skipsførerens plikter ved losing* Skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans *eller hennes* sted, *skal* legge til rette for losingen. Skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans *eller hennes* sted, kan overlate kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering til losen. Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyets navigatører. *Denne loven* medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret for skipsfører eller den som fører kommandoen i hans *eller hennes* sted. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingen.	Losloven § 7. *Skipsførerens plikter ved losing* Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, *plikter å* legge til rette for losingen. Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, kan overlate kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering til losen. Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyets navigatører. *Loven her* medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret for skipsførere, eller den som fører kommandoen i hans sted. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingen.

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
§ 21. *Losens plikter ved losing og krav til losen* Losen skal veilede skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans *eller hennes* sted, slik at navigeringen og manøvreringen av *fartøyet* skjer på en sikker måte. Under losingen skal losen være på kommandobroen eller på det sted hvor losingen best kan utføres. Losen skal av sikkerhetshensyn ha minst tolv timers tjenestefrihet fra losing hvert døgn. Dette gjelder ikke for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando ved beredskap og i krig. Ved anvendelse av skadeerstatningsloven § 2-1 *regnes* losen for å være i fartøyets tjeneste under losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i gjeldende erstatningsregler. Losen plikter å erstatte skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, etter gjeldende erstatningsregler, jf. skadeerstatningsloven § 2-3. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing. Departementet kan gi forskrift *om krav til losen. Forskriften kan inneholde bestemmelser* om a) helsekrav til og legeundersøkelse av loser b) krav til utdanning og eksaminering av loser c) vilkår for å få, utvide og opprettholde lossertifikat, herunder krav til farvannskunnskap d) krav til lossertifikatets form, utstedelse og innhold.	Losloven § 8. *Losens plikter ved losing* Losen skal veilede skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, *ved navigering og manøvrering av fartøyet.* *Losingen skal utføres* slik at navigeringen og manøvreringen av *skipet* skjer på en sikker måte. Under losingen skal losen være på kommandobroen eller på det sted hvor losingen best kan utføres. Losen skal av sikkerhetshensyn ha minst tolv timers tjenestefrihet fra losing hvert døgn. Dette gjelder ikke for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando ved beredskap og i krig. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing. Losloven § 12. *Krav til losen* *En los skal ha gyldig lossertifikat utstedt i henhold til forskrift fastsatt i medhold av bestemmelsen her.* Departementet gir forskrift om: *a) kvalifikasjonskrav for opptak som losaspirant, herunder helsekrav og* krav til utdanning, *fartstid og sertifikater* b) helsekrav til og legeundersøkelse av loser c) krav til utdanning og eksaminering av loser d) vilkår for å få, utvide og opprettholde lossertifikat, herunder de krav som stilles til farvannskunnskap e) krav til lossertifikaters form, utstedelse og innhold Losloven § 10. *Erstatningsansvar* Ved anvendelse av skadeserstatningsloven § 2-1 *betraktes* losen for å være i fartøyets tjeneste under losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i gjeldende erstatningsregler. Losen plikter å erstatte skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, etter gjeldende erstatningsregler, jf. skadeserstatningsloven § 2-3.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 22. *Farledsbevis* Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyets navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los. *Det kan utstedes* et midlertidig kadettfarledsbevis til navigatører som er under kontraktsfestet opplæring i kystseilas om bord. For at andre av fartøyets navigatører skal kunne benytte sitt farledsbevis, må skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området. Ved utstedelse av farledsbevis skal det legges vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap og risikoen knyttet til fartøyet og farvannet. Departementet gir forskrift om utstedelse og bruk av farledsbevis, herunder om etablering av ordninger med rederiers egenkontroll av søkers kompetanse og farvannskunnskap.	Losloven § 11. *Farledsbevis* Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyets navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los. For at andre av fartøyets navigatører skal kunne benytte sitt farledsbevis, må skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området. Ved utstedelse av farledsbevis skal det legges vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap, risikoen knyttet til fartøyet og risikoen knyttet til farvannet. Departementet gir forskrift om utstedelse og bruk av farledsbevis, herunder om etablering av ordninger med rederiers egenkontroll av søkers kompetanse og farvannskunnskap. Losloven § 4. *Definisjoner* (første ledd bokstav e) e) kadettfarledsbevis: midlertidig farledsbevis som utstedes til navigatører som er under kontraktfestet opplæring i kystseilas om bord
§ 23. *Organisering av lostjenesten* Lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig del og en operativ del som skal være uavhengige av hverandre. Departementet bestemmer hvem som er forvaltningsmessig del og operativ del. Det statlige tilsynet utøves i henhold til § 33. Departementet kan gi forskrift for lostjenesten ved beredskap og i krig.	Losloven § 5. *Organisering av lostjenesten* Lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig del og en operativ del som skal være uavhengige av hverandre. Departementet bestemmer hvem som er forvaltningsmessig del og operativ del. Det statlige tilsynet utøves i henhold til § 15. Departementet kan gi forskrift for lostjenesten ved beredskap og i krig.
Kapittel 3. Havner	*Kapittel 6. Alminnelige regler om havner* *Kapittel 7. Havnevirksomhet*
	§ 39. *Adgang til å benytte havn* (første ledd første setning og andre og tredje ledd) *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.* *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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 44. *Kapittelets virkeområde* *Dette kapittelet gjelder for havner som helt eller delvis eies eller drives av en eller flere kommuner, 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 kapittelet her.*
§ 24. *Krav til drift av havn* *Departementet kan gi forskrift om forvaltning av havneinfrastruktur havnetjenester.* *Departementet kan fatte enkeltvedtak og gi forskrift om krav til drift av havn for å ivareta miljø og sikkerhet.*	§ 45. *Alminnelige regler* (tredje ledd) Departementet kan gi nærmere regler om organisering og forvaltning av havner og havnevirksomhet. § 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 tilknytning 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* *Eier 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 håndtering av persontrafikk i havnen, herunder om krav til terminalbygg.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 25. *Vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur* *Den som tilbyr havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur, skal publisere en oversikt over priser og andre forretningsvilkår.* *Departementet kan gi forskrift om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. I forskriften kan det gis bestemmelser om klagerett og klagebehandling.*	§ 42. *Bruk av havnen* (fjerde, femte og sjette ledd) *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.*
§ 26. *Sikring av havner og havneanlegg* Eiere og operatører av havner og *havneanlegg* skal *gjøre de tiltak som trengs for å forebygge terrorhandlinger* og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneanlegg eller fartøy i havnen. Departementet kan *i* forskrift *gi nærmere bestemmelser om* a) hvilke havner *og havneanlegg som skal omfattes av første ledd* *b) hvilke tiltak som er nødvendige for sikring av havner* *c) krav til vandel for personer som utfører oppgaver av betydning for sikringen av havn og havneanlegg.* Departementet kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest av personer som nevnt i andre ledd bokstav c.	§ 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.*

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
§ 27. *Beredskap i havner og havneterminaler* *Eiere og operatører av havner og havneterminaler skal bistå Forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig.* *Eiere og operatører av havner og havneterminaler som er av særlig forsvarsmessig betydning skal utarbeide og øve på å gjennomføre beredskapsplaner for sikkerhetspolitiske kriser og krig. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om slike beredskapsplaner og øvelser.* *Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift bestemme hvilke havner og havneterminaler som er av særlig forsvarsmessig betydning.*	
§ 28. *Krav til skille mellom kommunens myndighetsutøvelse og havnevirksomhet* *Kommunens forvaltning av offentlig myndighet etter denne loven skal holdes organisatorisk adskilt fra kommunens havnevirksomhet.*	§ 45. *Alminnelige regler* (første og andre ledd) *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 havner og havnevirksomhet.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 29. *Forvaltning av kapital mv. i kommunale havner* *Bestemmelsen her gjelder for kommunale havner. Som kommunal havn regnes havn som en kommune, eller flere kommuner til sammen, gjennom eierskap eller på annen måte har bestemmende innflytelse over.* *Kommunen skal holde inntekter og kapital i havnevirksomheten* regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige *virksomhet*. For havnevirksomhet som ikke er omfattet av regnskapsloven § 1-2 eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av kommuneloven eller annen lovgivning, skal det utarbeides *årsregnskap* og årsberetning etter reglene i regnskapsloven. *Det kan bare deles ut verdier fra den kommunale havnevirksomheten dersom gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten i tråd med lovens formål. Ved realisasjon av den kommunale havnevirksomhetens eiendom skal det gjøres tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nyanlegg før utdeling etter første punktum kan foretas. Som utdeling regnes enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode.* *Uttak av overskudd eller annen utdeling av midler fra kommunal havnevirksomhet organisert som aksjeselskap, interkommunalt selskap eller kommunalt foretak kan bare besluttes av virksomhetens eierorgan etter forslag fra styret.* *Bestemmelsene i andre og tredje ledd gjelder ikke ved nedleggelse av hele kommunens havnevirksomhet.* *Omorganisering eller overdragelse av havn slik at den ikke lenger er å anse som kommunal havn etter loven her, skal meldes til departementet. Dersom det er nødvendig for ivaretakelse av lovens formål kan departementet bestemme at tredje og fjerde ledd likevel skal gjelde for havnen.*	§ 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 bokstav a eller b og* *d) inntekter og avkastning for øvrig fra verdier som nevnt i bokstav 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
	§ 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.*
	§ 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 4. Gebyr og avgifter	
§ 30. *Saksbehandlingsgebyr* Departementet *eller kommunestyret selv kan gi forskrift om* gebyr *for henholdsvis statens og kommunens* behandling av søknad om tillatelse eller godkjennelse etter bestemmelser i eller i medhold av denne loven. *Gebyret skal ikke overskride selvkost. Det kan ikke ilegges gebyr for behandling av klage over vedtak.*	§ 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.
	§ 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.*
§ 31. *Sikkerhetsavgift* Departementet kan i forskrift bestemme at det for fartøy eller grupper av fartøy skal betales avgift til staten for bruk av *farvann som er overvåket av en sjøtrafikksentral. Det kan gis bestemmelser om* rabattordninger for slike avgifter.	§ 24. *Sikkerhetsavgift* (første ledd) Departementet kan i forskrift bestemme at det for fartøy eller *bestemte* grupper av fartøy skal betales avgift til staten for bruk av *farled med trafikkovervåkning mv. (sikkerhetsavgift), herunder* om rabattordninger for slike avgifter.

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
§ 32. *Losavgifter* Lospliktige fartøy skal betale losavgifter. Departementet kan gi forskrift om: a) losberedskapsavgift og losingsavgift for fartøy som bruker los b) losberedskapsavgift for fartøy som benytter navigatør med farledsbevis c) at den som søker om farledsbevis, skal betale avgift for behandling og utstedelse av farledsbevis d) avgiftenes utforming.	Losloven § 13. *Avgifter* Lospliktige fartøy skal betale losavgifter. Departementet kan gi forskrift om: a) losberedskapsavgift og losingsavgift for fartøy som bruker los b) losberedskapsavgift for fartøy som benytter navigatør med farledsbevis c) at den som søker om farledsbevis skal betale avgift for behandling og utstedelse av farledsbevis d) avgiftenes utforming
	§ 23. *Kystavgift* (første og andre ledd) *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.*
	§ 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
Kapittel 5. Tilsyn og meldeplikter	*Kapittel 8. Tilsyn mv.*
§ 33. *Tilsyn* *Departementet fastsetter i forskrift* hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven. Tilsynsmyndigheten *kan* føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. Departementet kan i forskrift gi *bestemmelser* om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene. Departementet *kan føre* tilsyn med kommunens plikter etter §§ 28 og 29. Tilsynet *skal utføres i samsvar* med kommuneloven kapittel 10A.	§ 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. Losloven § 15. *Tilsyn og vedtak* Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven. Tilsynsmyndigheten *skal* føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne loven blir overholdt. Departementet kan gi forskrift om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene. Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi nærmere bestemmelser om *plikt til å gi meldinger og opplysninger som er nødvendige* for å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne loven blir overholdt.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 34. *Gjennomføring av tilsyn* *Tilsynsmyndigheten* skal ha uhindret tilgang til havner, *fartøy*, tiltak og *innretninger* så langt det er nødvendig for gjennomføring 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 så langt det *ikke bryter med* lovbestemt taushetsplikt. Når særlige grunner *taler for* det, kan også andre pålegges å legge frem slikt *materiale*. Departementet kan *ved enkeltvedtak* eller i forskrift *gi nærmere bestemmelser om* gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke *til tilsynet. Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift bestemme at* egenrapportering kan tre i stedet for tilsyn.	§ 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. Losloven § 16. *Adgang til fartøy og opplysningsplikt* Tilsynsmyndigheten etter denne loven skal ha uhindret *adgang* til fartøy *som er lospliktige etter § 6 i den utstrekning* det er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet. *Fartøy, rederi og innehaver av farledsbevis skal, når tilsynsmyndigheten krever det, fremlegge dokumentasjon som er relevant for å føre tilsyn med at bestemmelsene om plikt til å bruke los eller benytte navigatør med farledsbevis blir overholdt.*
§ 35. *Transportplanlegging og meldeplikt* Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift *gi pålegg* om at *redere*, eiere og *operatører* av fartøy, eiere og operatører av havner *og* havne*anlegg* og *andre* brukere av havner skal gi nødvendige opplysninger *for* transportplanlegging. Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi *pålegg om at redere, eiere og førere av fartøy, eiere og operatører av havner og havneanlegg og avsendere og mottakere av last skal gi melding til myndighetene* eller til eiere eller operatører av havner eller havneanlegg *om forhold av betydning for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann*.	§ 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* havne*terminal*, *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.* § 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.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
Kapittel 6. Inndrivelse av krav	*Kapittel 9. Inndrivelse av krav etter loven*
§ 36. *Sikring av krav* *Fartøyets eier*, reder og agent *er* solidarisk ansvarlig for betaling av avgifter etter denne loven. Det kan kreves at *fartøyets eier*, reder eller agent *sørger for at det* stilles økonomisk sikkerhet for betaling av slike avgifter, *før tillatelsen eller tjenesten ytes. Ved krav om sikkerhetsstillelse kan forsinkelsesrenter inkluderes i kravet.* *Fartøy som det ikke er betalt forfalt avgift for, kan nektes de tillatelser eller tjenester som avgiften gjelder, med mindre det også stilles sikkerhet for betaling av den forfalte avgiften*	§ 23. *Kystavgift* (tredje ledd) 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. *Sikkerhetsavgift* (andre ledd) *Bestemmelsene i § 23 tredje ledd gjelder tilsvarende for sikkerhetsavgift etter første ledd.* Losloven § 14. *Sikring og innkreving av avgifter* (første og andre ledd) Reder og agent er solidarisk ansvarlige for avgifter etter loven her. Et fartøy som ikke har betalt forfalte avgifter, kan nektes *losing* med mindre det stilles sikkerhet for betaling av *losavgifter*.
§ 37. *Inndrivelse av gebyr og avgift* Skyldig gebyr og avgift fastsatt i medhold av §§ 30, 31 og 32 er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav etter §§ 31 og 32 har panterett i skip og last. Sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende. Ved forsinket betaling av gebyr og avgift i medhold av §§ 30, 31 og 32 svares forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven.	§ 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. Losloven § 14. *Sikring og innkreving av avgifter* (tredje, fjerde, femte og sjette ledd) Ved forsinket betaling av avgifter svares forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven. Annet ledd gjelder tilsvarende. Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. *Krav på avgifter som nevnt i § 12 innkreves av Statens innkrevingssentral, med mindre departementet bestemmer noe annet.* *Departementet kan gi forskrift om:* *a) utferdigelse, kontroll og innkreving* *b) tilleggsavgift for fartøy som unnlater å betale avgift etter loven her*

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
Kapittel 7. Forvaltningstiltak og sanksjoner	*Kapittel 10. Forvaltningstiltak* *Kapittel 11. Straffansvar*
§ 38. *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 *etter loven* sette en frist for oppfyllelse og opplyse om at vedtaket kan bli fulgt opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom, *med* tvangsmulkt eller *med* endring og tilbakekall av tillatelse. Om nødvendig kan myndigheten etter loven kreve bistand fra politiet for gjennomføring av pålegg etter første ledd.	§ 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. Losloven § 19. *Tvangsmidler* *Ved mistanke om overtredelse av § 6 kan tilsynsmyndigheten beordre fartøyet stanset og anvise oppankring eller anløp til bestemt sted for nærmere undersøkelser.*
§ 39. *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 loven. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i andre og tredje ledd og skal, *om* 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.	§ 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.
§ 40. *Tvangsfullbyrdelse* *Lar noen være å rette seg etter et* pålegg i en rettskraftig dom eller i et forelegg *med samme virkning*, kan myndigheten etter loven *sørge for* at pålegget utføres for *vedkommendes* regning uten kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14. *Kostnadene med å utføre pålegget bæres av den som dommen eller forelegget er rettet mot.* Ved overhengende fare kan pålegg fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten dom eller forelegg.	§ 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*.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 41. *Tvangsmulkt* *Ved overtredelse av* bestemmelse *gitt i eller* i medhold av denne loven kan myndigheten etter loven *fatte* vedtak om tvangsmulkt. Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe *når* fristen for retting *er ute*. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt pålegges den *som er* ansvarlig for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd som *ledd i utførelse av arbeid eller oppdrag for et foretak*, skal tvangsmulkten som hovedregel pålegges *foretaket*. 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. *Myndigheten etter loven* kan i *særlige tilfeller* frafalle påløpt mulkt. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, *blant annet* om størrelse, varighet, fastsettelse og frafall. *Forvaltningsloven kapittel X gjelder tilsvarende.*	§ 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*.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 42. *Endring og tilbakekall av tillatelse mv.* Myndigheten etter loven kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse gitt i eller 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) det har funnet sted* grove eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven c) innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 38, eller d) det følger av ellers gjeldende omgjøringsregler. Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring 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.	§ 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 endring 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.
§ 43. *Tap av retten til farledsbevis* Innehaveren av farledsbevis eller kadettfarledsbevis kan tape retten til farledsbeviset dersom *vedkommende* a) overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs b) bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset eller *c) viser seg å være* åpenbart *uskikket* til å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset. Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om rettighetstap for inntil to år. Rettighetstapet kan gjøres betinget eller innebære begrensninger i farledsbeviset. Rettighetstap ut over to år avgjøres ved dom. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis.	Losloven § 17. *Tap av retten til farledsbevis* Innehaveren av farledsbevis eller kadettfarledsbevis kan tape retten til farledsbeviset dersom *a) innehaveren* overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs eller *b) Innehaveren* bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset eller *c) Innehaveren blir involvert i forhold, eller det foreligger omstendigheter, som gjør at han eller hun* åpenbart *ikke er skikket* til å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset. Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om rettighetstap for inntil to år. Rettighetstapet kan gjøres betinget eller innebære begrensninger i farledsbeviset. Rettighetstap ut over to år avgjøres ved dom. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis.

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
§ 44. *Adgang til å nekte et fartøy losing* Departementet kan treffe *enkeltvedtak* om ikke å tilvise los eller å avbryte en pågående losing, dersom seilasen a) medfører et forsettlig brudd på nasjonalt regelverk som skal trygge ferdselen på sjøen, eller b) utgjør en åpenbar risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet eller tap av verdier. Departementet skal umiddelbart underrette fartøyet om *hvorfor det nektes* losing etter første ledd. Departementet kan gi forskrift om i hvilke tilfeller det kan *fattes* vedtak *etter første ledd*, og hvordan slike saker skal behandles.	Losloven § 9. *Adgang til å nekte et fartøy losing* Departementet kan treffe vedtak om ikke å tilvise los eller å avbryte en pågående losing, dersom seilasen a) medfører et forsettlig brudd på nasjonalt regelverk som skal trygge ferdselen på sjøen, eller b) utgjør en åpenbar risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet eller tap av verdier Departementet skal *i slike tilfeller* umiddelbart underrette fartøyet om *årsakene til at fartøyet* nektes losing etter første ledd. Departementet kan gi forskrift *med nærmere bestemmelser* om i hvilke tilfeller det kan *treffes* vedtak om *ikke å tilvise fartøy los eller å avbryte en pågående losing*, og hvordan slike saker skal behandles.
§ 45. *Overtredelsesgebyr* *Departementet* kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer *a) enkeltvedtak eller forskrift gitt i medhold av § 8 første ledd og § 35 andre ledd* *b) pålegg gitt i medhold av § 15 tredje ledd og § 18 første og tredje ledd* *c) § 9 andre og tredje ledd* *d) § 12 første punktum* *e) § 13 første ledd første punktum* *f) § 15 første og andre ledd* *g) § 26* h) bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 19, 20, 21 og 22. *I forskrifter som fastsettes i medhold av denne loven, kan departementet bestemme at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskriften, kan ilegges overtredelsesgebyr.* *Selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis det har overtrådt handlingsnormene i første eller andre ledd.* *Overtredelsesgebyr utmåles i det enkelte tilfellet, innenfor en øvre ramme som fastsettes av departementet i forskrift. For øvrig gjelder forvaltningsloven §§ 44 og 46.*	Losloven § 18. *Overtredelsesgebyr* *Tilsynsmyndigheten* kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 6, 7, 8, 11, 12, 16 eller 19. *Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et rederi, kan overtredelsesgebyr ilegges rederiet selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson.* *Ved avgjørelsen av om et rederi skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av gebyret, skal det særlig legges vekt på* *a) overtredelsens grovhet* *b) om rederiet ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygge overtredelsen* *c) om overtredelsen er begått for å fremme rederiets interesser* *d) om rederiet har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen* *e) om det foreligger gjentakelse* *f) rederiets økonomiske evne* *Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.*

Lovforslaget	**Gjeldende bestemmelser**
§ 46. *Straff* *Den som bryter handlingsnormene i § 45 første ledd slik at det inntrer eller oppstår fare for betydelig skade på liv eller helse, kan straffes med bot eller med fengsel opptil to år. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar.* *Den som grovt uaktsomt overtrer gjerningsbeskrivelsen i første ledd kan straffes med bot eller med fengsel i opptil ett år.*	§ 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, § 35første 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.* *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.* Losloven § 20. *Straffansvar* *Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer §§ 6, 7, 8, 11 eller 12, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år.* *Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.*

Lovforslaget	Gjeldende bestemmelser
Kapittel 8. Ikraftsetting og overgangsregler	*Kapittel 12. Ikrafttredelse og endringer i andre lover*
§ 47. *Ikraftsetting* Loven *trer i kraft* fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan *sette i kraft de enkelte* bestemmelser til forskjellig tid. *Fra den tid loven trer i kraft oppheves lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann og lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen.* Kongen kan oppheve de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.	§ 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 m.v.* *Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. oppheves fra den tid Kongen bestemmer.* Kongen kan *bestemme* at forskjellige bestemmelser skal oppheves til forskjellig tid. Losloven § 21. *Ikrafttredelse* Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. *Lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. oppheves fra den tid Kongen bestemmer.*
§ 48. *Overgangsbestemmelser* Forskrifter *og enkeltvedtak gitt* i medhold av lov *17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann og lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen* gjelder også etter at loven her har trådt i kraft. *Kommunale havner som ved opphevelsen av lov 17. april 2009 nr. 19 ikke har havnekapital etter lovens § 47, er ikke omfattet av denne lovs § 29 før Kongen bestemmer og tidligst fem år etter ikrafttredelsen.* Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.	§ 64. *Overgangsregler* Forskrifter fastsatt i medhold av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. gjelder også etter at loven her har trådt i kraft. Losloven § 22. *Overgangsbestemmelser* Forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av *lov 16. juni 1989 nr. 59 og lov 9. april 1948 nr. 2 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.* Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.
§ 49. *Endringer i andre lover* Fra *samme* tid *som* loven *settes* i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover: 1. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten § 12 første ledd bokstav e skal lyde e. *lov … om havner og farvann* § 12 første ledd bokstav h oppheves 2. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur § 6 første ledd bokstav d tredje strekpunkt skal lyde *lov … om havner og farvann, og* 3. Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy § 7 andre ledd bokstav b oppheves.	§ 65. *Endringer i andre lover* Fra *den* tid loven her *trer* i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover: - - -